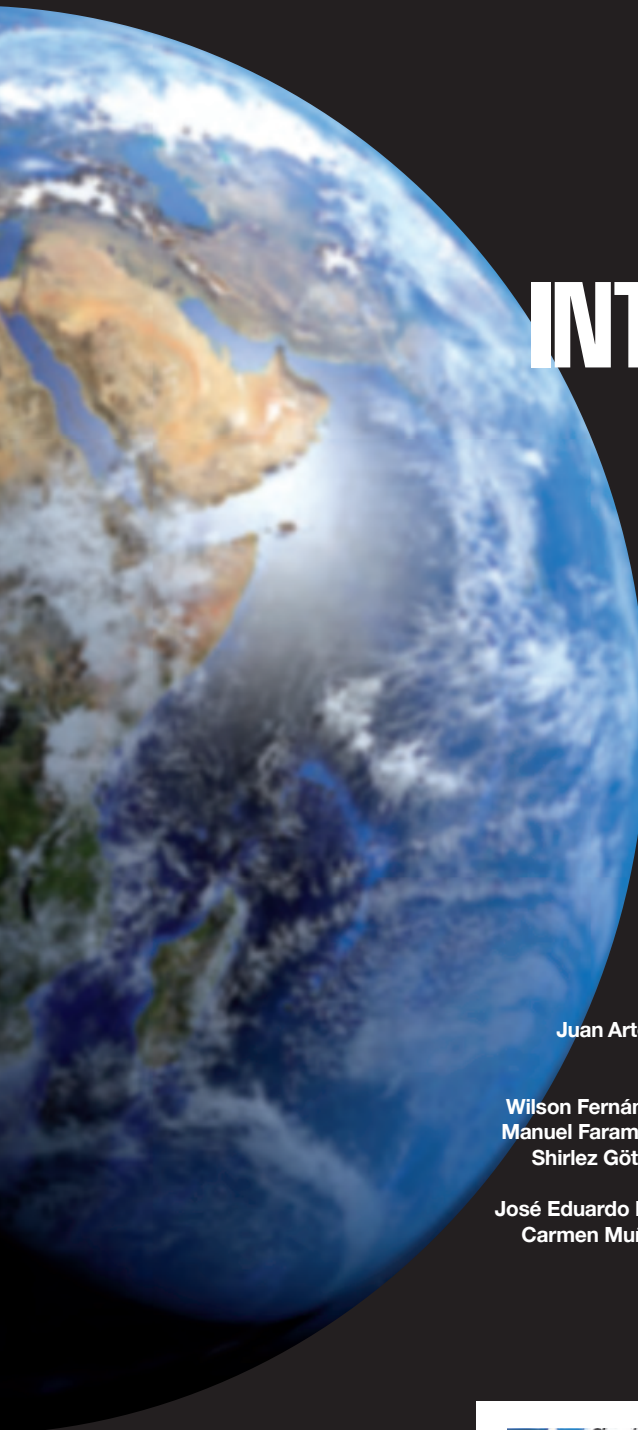


Lincoln Bizzozero Revelez - Wilson Fernández Luzuriaga (Eds.)

ISSN: 2393-6924



ANUARIO POLÍTICA INTERNACIONAL & POLÍTICA EXTERIOR 2015-2016

**Migraciones, geopolítica y
derechos humanos en la
construcción de nuevos acuerdos
espaciales**

Juan Artola - Magdalena Bas Vilizzio - Lincoln Bizzozero Revelez
José Briceño Ruiz - Isaac Caro - Gonzalo Castillo
Nicolás Comini - Olivier Dabène - Dimitrios Drosos
Wilson Fernández Luzuriaga - Natalia Ferreira - María Dolores Figares
Manuel Faramiñán Gilbert - Alejandro Garofali - Miriam Gomes Saraiva
Shirley Götz Betancourt - Daniela Guerra - Diego Hernández Nilson
Gerardo Honty - Daniel Karamanoukián - Jorge Jure
José Eduardo Lampreia - Enrique Martínez Larrechea - Christian Mirza
Carmen Muñoz - Eduardo Daniel Oviedo - Hernán Olmedo González
Ana María Pastorino - Nicolás Pose - Andrés Raggio
Sylvia Amalia Ruiz Moreno - Diana Tussie



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



Programa de Estudios Internacionales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Ediciones Cruz del Sur

Lincoln Bizzozero Revelez - Wilson Fernández Luzuriaga (Eds.)

ANUARIO POLÍTICA INTERNACIONAL & POLÍTICA EXTERIOR 2015-2016

*Migraciones, geopolítica y derechos humanos en
la construcción de nuevos acuerdos espaciales*

Juan Artola - Magdalena Bas Vilizzio - Lincoln Bizzozero Revelez
José Briceño Ruiz - Isaac Caro - Gonzalo Castillo
Nicolás Comini - Olivier Dabène - Dimitrios Drosos
Wilson Fernández Luzuriaga - Natalia Ferreira - María Dolores Figares
Manuel Faramiñán Gilbert - Alejandro Garofali - Miriam Gomes Saraiva
Shirlez Götz Betancourt - Daniela Guerra - Diego Hernández Nilson
Gerardo Honty - Daniel Karamanoukián - Jorge Jure
José Eduardo Lampreia - Enrique Martínez Larrechea - Christian Mirza
Carmen Muñoz - Eduardo Daniel Oviedo - Hernán Olmedo González
Ana María Pastorino - Nicolás Pose - Andrés Raggio
Sylvia Amalia Ruiz Moreno - Diana Tussie



© Lincoln Bizzozero Revelez - Wilson Fernández Luzuriaga

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

ISSN: 2393-6924

Queda hecho el depósito que marca la ley
Impreso en Tradinco, setiembre 2016

ÍNDICE

Presentación del Anuario 2015-2016.....	11
---	----

Parte primera

Sistema mundial / internacional

Sucesos del Sistema Internacional y en las Regiones-Mundo <i>Daniela Guerra</i>	17
La Organización de las Naciones Unidas en el 2015 <i>Ana Pastorino</i>	22
Los Derechos Humanos en el mundo en 2015: un triste regalo en el 70 aniversario de la ONU <i>María del Carmen Muñoz Rodríguez</i>	28
Una aproximación al estado de guerra del Sistema Internacional <i>Hernán Olmedo González</i>	33
La Convención de Cambio Climático de París: un acuerdo sobre nuevas bases <i>Gerardo Honty</i>	39
Reestructuración de deuda soberana: buitres, litigios y principios <i>Magdalena Bas Vilizzio</i>	45
El Acuerdo Nuclear con Irán: un nuevo escenario geopolítico <i>Lincoln Bizzozero Revelez</i>	50
La firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP): oportunidades y desafíos <i>Natalia Ferreira Coímbra</i>	53
Evolución de BRICS: ¿construcción de gobernanza o realismo de poder? <i>Lincoln Bizzozero Revelez</i>	58

Parte segunda

Regiones mundo

REGIÓN MUNDO América Latina/Caribe.....	63
Cuba y Colombia, rayos de esperanza de una América Latina en plena tormenta <i>Olivier Dabène</i>	63
Las relaciones sino-latinoamericanas del 2015: más comercio, más inversión, ¿mayor dependencia? <i>Andrés Raggio</i>	68

UNASUR. Aportes sobre el regionalismo en América del Sur <i>Alejandro Garofali</i>	76
Argentina, nuevo gobierno, giro estratégico <i>Nicolás Comini - Diana Tussie</i>	83
Brasil 2015: o confronto de paradigmas da política externa <i>José Eduardo Lampreia</i>	87
Venezuela en crisis: su impacto en la estrategia de integración y cooperación regional <i>José Briceño Ruiz</i>	93
Los legados del regionalismo post-hegemónico frente a la contra ola conservadora de 2015 <i>Diego Hernández Nilson</i>	100
REGIÓN MUNDO Asia/Pacífico	107
Asia en el 2015 <i>Eduardo Daniel Oviedo</i>	107
Cambios y continuidades en la economía política del comercio internacional: revisando el Trans Pacific Partnership <i>Nicolás Pose</i>	113
China <i>Eduardo Daniel Oviedo</i>	119
India 2015: One of the Bright Spots in the Global Economy <i>Daniela Guerra</i>	125
REGIÓN MUNDO África	132
África en 2015: integración, política nacional y relaciones externas <i>Gonzalo Exequiel Castillo Gasco</i>	132
REGIÓN MUNDO Árabe - Musulmán - Israel	138
Medio Oriente 2015 <i>Isaac Caro</i>	138
Palestina: el Estado que no llega. Notas relativas a la “cuestión palestina” <i>Christian Adel Mirza</i>	145
Los paradigmas del fanatismo: el llamado Estado Islámico (algunas reflexiones) <i>Juan Manuel de Faramiñán Gilbert</i>	151

Siria: ¿escenario de un enfrentamiento internacional o internacionalización de conflictos internos? <i>Jorge Luis Jure</i>	156
REGIÓN MUNDO Europa.....	165
Los Derechos Humanos y la Unión Europea <i>María del Carmen Muñoz Rodríguez</i>	165
La política exterior de Rusia en Ucrania y Medio Oriente. ¿El regreso a las grandes ligas? <i>Nicolás Pose</i>	170
Grecia 2015: ¿una crisis de valores o los (nuevos) valores de la crisis? <i>Dimitrios Drosos</i>	177
REGIÓN MUNDO Intersticios - Fronteras - Flujos.....	185
Desplazados forzosos, refugiados y migrantes: la crisis humanitaria Europea <i>Juan Artola</i>	185
La educación superior en el proceso de regionalización poshegemónica <i>Enrique Martínez Larrechea</i>	191
Philip Morris contra Uruguay: entre los tratados bilaterales de inversión y la política antitabaco <i>Magdalena Bas Vilizzio</i>	197
América Latina en la agenda de los medios de comunicación españoles. El caso de los diarios ABC y El País. <i>María Dolores F. Fígares</i>	203
<i>Parte tercera</i>	
Política exterior	
Argentina entre ciclos de política exterior. Breve balance y proyecciones <i>Sylvia Ruiz Moreno</i>	211
2015/2016 - Crise e estancamento na política externa brasileira <i>Miriam Gomes Saraiva</i>	218
La política exterior de Chile en el gobierno de Michelle Bachelet: entre los deseos de refundación y la lógica de la contingencia <i>Shirley Götz Betancourt</i>	224
La política exterior uruguaya entre los disensos en el sistema político y un sistema internacional inestable <i>Wilson Fernández Luzuriaga</i>	230

Perspectivas de Uruguay frente al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)	
<i>Natalia Ferreira Coimbra</i>	236
Uruguay, Turquía y el genocidio armenio. Entre diplomacia, comercio y principios	
<i>Daniel Karamanoukián</i>	239

“Acuérdate del dios de las pequeñas cosas” le dijo a quien buscaba un poco de energía y esperanza.

La persona se animó y le preguntó si se trataba del libro de Arundathi Roy.

“No” le contestó.

“¿Cómo me puedo acordar si no le he visto?” volvió a inquirir.

“Solamente basta que estés en silencio y lo sientas”.

Conversaciones transmitidas por un buscador de esperanza.

PRESENTACIÓN DEL ANUARIO 2015-2016

La idea de editar un Anuario sobre los hechos relevantes de la política internacional y de la política exterior de la región surgió en las reuniones del Programa de Estudios Internacionales (PEI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República que se realizaron durante el año 2015. Esa misma idea ya había estado planteada el año anterior y de los intercambios surgió este proyecto de editar un producto que expresara los principales acontecimientos mundiales. Entre los distintos argumentos manejados para elaborar un producto de estas características, se manejó el hecho que las demandas sobre los temas mundiales y de política exterior, realizadas a los integrantes del Programa, se han incrementado. Además, los seminarios, talleres y otras actividades a las que hemos convocado, tuvieron una concurrencia importante, con un público heterogéneo interesado en diversidad de temas. Otro de los argumentos manejados para editar un Anuario de Política Internacional & Política Exterior, es que no hay en Uruguay ni en los países vecinos un emprendimiento similar, como sí existe en algunos países desarrollados. La reflexión sobre los sucesos del sistema internacional/mundial desde el país y la región es generadora de aportes para colaborar en la construcción del presente-futuro desde este lugar. Este es uno de los objetivos planteados, y la sola concreción de esta primera edición, es una base positiva por el apoyo conseguido para continuar el camino.

El trabajo busca responder a las crecientes demandas e interpelaciones de la sociedad en su conjunto y, en particular, de quienes por distintos motivos están interesados en el seguimiento de la realidad internacional. Si bien la iniciativa está radicada en el PEI, la concreción del producto final no hubiera sido posible sin la contribución de múltiples colegas, amigos y colaboradores con quienes los integrantes del Programa comparten redes académicas, programas, actividades y proyectos.

El Anuario de este año se titula *Migraciones, geopolítica y derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales*, ya que esos temas fueron prioritariamente el foco de atención pública en el período: las migraciones en el Mediterráneo con el legado de los derechos humanos y los debates políticos en la Unión Europea y en varios de los países del bloque y la firma del Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) que concreta una iniciativa geopolítica y geoeconómica de Estados Unidos en la región Asia - Pacífico, donde algunos países han mostrado su preocupación frente a los avances de la República Popular China. Estos temas se vinculan con otras cuestiones y abren nuevos contextos que exhiben una evolución del sistema en el marco de determinadas condicionantes. El balance deja un sabor amargo, impotencia y preocupaciones en el tema de las migraciones y los derechos humanos en el Mediterráneo. Y al mismo tiempo se están configurando las bases de un nuevo escenario internacional, desde la conformación de mega-espacios regionales, una novedosa iniciativa de Estados Unidos para liderar el mundo en las próximas décadas.

El Anuario está dividido en tres partes: Sistema Mundial/Internacional, Regiones Mundo y Política Exterior. Cada una de las partes tiene su propia lógica y desarrolla aspectos relevantes vinculados al sistema, a las regiones-mundo o a la política exterior de algunos países de la región. Los distintos trabajos se enfocan en los acontecimientos del 2015 y los primeros meses del 2016. Por ello algunos sucesos de relevancia no son analizados específicamente por la inmediatez de los mismos. Los ejemplos de las primarias en Estados Unidos o del Brexit en el Reino Unido son demostrativos de que los sucesos constantemente aportan novedades. El Anuario sistematiza y analiza los sucesos en esas tres dimensiones: la mundial/internacional, la de las regiones mundo y la de la política exterior, buscando enmarcarlas conceptualmente en el devenir histórico. En definitiva, los sucesos pueden narrarse en la medida que la acumulación y sistematización posibilitan filtrar los mismos para darles un contenido y aportar reflexión crítica.

Las tres partes en que se divide el Anuario tienen su especificidad. La primera sobre temas del sistema mundial/internacional posibilita incluir temas y sucesos del sistema. La diferenciación mundial/internacional resulta conceptualmente importante en la medida que hay temas (varios y diversos) que no surgen del sistema internacional, aunque terminen, por supuesto, impactando en el sistema de Estados-Nación.

La parte de Regiones Mundo está dividida en varias secciones tradicionalmente aceptadas como ser América Latina/Caribe, Europa, África. Se incluye además como región Asia/Pacífico. Otra región mundo se titula Musulmán - Árabe - Israel, para dar cuenta de sucesos políticos, sociales y de consecuencias que no están solamente anclados en el Cercano Oriente, que de por sí tiene esa denominación por ser la más cercana a Europa del Oriente. El fenómeno musulmán, por poner un ejemplo, no se limita solamente a esa región y el hecho de que Indonesia sea el país que congrega más musulmanes, exhibe los límites de focalizar el tema en la región. Por otra parte, se incluyó una región mundo de intersticios, fronteras y flujos, porque varios temas y fenómenos no se pueden circunscribir a las regiones geográficas específicas y en varios casos se filtran por intersticios en las regiones o en las fronteras, como ser el sensible tema de las migraciones en el Mediterráneo.

La parte de Política Exterior congrega trabajos realizados por académicos de la región sobre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Estos trabajos se complementan con otros que se encuentran en la Región-Mundo América Latina/Caribe. En las contribuciones se planteó el desafío de armonizar los marcos de presentación de la política exterior. El desafío consiste en dimensionar a la política exterior como una política pública de características peculiares, que se materializa desde las diferentes coyunturas externas con oportunidades y constricciones que ofrece el sistema internacional y desde el lugar en la estructura de poder que ocupa el país en dicho sistema. Pero también consiste en ponderarla como síntesis que debe atender necesariamente variables de naturaleza endógena, tales como el régimen político y su sistema de toma de decisiones -con las reglas del derecho positivo interno, con la estructura institucional del Estado y con las dialécticas burocráticas entre las reparticiones e ideológicos entre los partidos-, la estrategia de desarrollo y los factores étnicos históricos y culturales. Dos contribuciones, en esta parte, son de interés para la política exterior uruguaya, por muy distintas razones: una sobre las

implicancias materiales que apareja la aprobación del Tratado Transpacífico (TPP) y la otra sobre el reconocimiento del genocidio armenio y las consecuencias en las relaciones con Turquía. La contribución sobre el TPP porque interpela la posición atlántica del país en América del Sur. El otro artículo porque exhibe una continuidad de la política exterior de Uruguay, que marcó un rumbo en el sistema internacional, y que se ha seguido plasmando en el 2015.

Unas últimas palabras de agradecimiento a todos quienes contribuyeron para que este producto saliera a luz. Las semillas hacen su trabajo en el mundo sin que, la mayoría de las veces, nos percatemos de ello. Este Anuario está dedicado a un colega fallecido recientemente en unos acantilados de Cabo Verde. Se trata del querido *Viktor Sukup*, quien trabajó en la Comisión Europea, fue docente en la Universidad de Buenos Aires y un colaborador desinteresado del Programa de Estudios Internacionales.

Lincoln Bizzozero Revelez
Wilson Fernández Luzuriaga

Parte primera

Sistema mundial / internacional

SUCESOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y EN LAS REGIONES-MUNDO

Daniela Guerra¹

El año 2015 marcó un año donde la violencia sin duda nos lleva a resignificar el periodo de la Guerra Fría, dadas las relaciones, conflictos y alianzas que observamos se van concretando. Un año en el que Alemania conmemoró el 70 aniversario de su liberación del nazismo después de que las fuerzas armadas firmaran la capitulación incondicional ante el ejército ruso. Este aniversario no sólo recuerda un oscuro momento de la historia mundial, sino también evidencia las diferencias latentes entre Europa Occidental y Moscú con los conflictos en territorio ucraniano como telón de fondo.

Como señala Berzosa², la política y la economía son dos aspectos del ámbito social que tienen un grado relativo de autonomía pero a su vez establecen una relación de interdependencia. Es así que el devenir del año 2015 amerita reflexionar sobre la violencia, el saldo de los conflictos armados y la revisión de viejos acuerdos que hasta el momento mantuvieron el statu quo, pero también sobre la situación económica global y los problemas ambientales que cuestionan al sistema de producción capitalista que nos está llevando a una crisis global y multidimensional. Dicha relación de interdependencia es necesaria para la una y la otra, de modo que resulta complementaria en muchas ocasiones pero que es conflictiva en otros como lo observamos en el análisis de los hechos destacados del 2015.

Este artículo se propone repasar algunos de esos hechos más significativos, cuya resolución o falta de ella estarán marcando el desarrollo del año en curso.

El año inicia (enero) en la capital francesa con el atentado alas instalaciones de la revista satírica Charlie Hebdo donde asesinaron a 10 personas, entre los que se encontraron su editor y dibujantes. El grupo extremista Al Qaeda se adjudicó el ataque en venganza por la caricaturización del profeta Mahoma en dicha revista. Las consecuencias de este hecho, pusieron en evidencia el sectarismo, la intransigencia y el terror que se acrecientan en Europa día a día.

Meses más tarde (noviembre), París vuelve a ser sacudida por ataques terroristas con el saldo de 130 personas muertas y 352 heridas. ISIS se atribuyó los ataques y la consecuencia inmediata fue la respuesta de presidente francés, François Hollande, declarándole la guerra al grupo terrorista, y con ello, alinea su apoyo a Rusia y Estados Unidos. En respuesta a este ataque en Francia, el presidente Barack Obama se comprometía a intensificar los esfuerzos en contra de ISIS. El mismo grupo terrorista, que en el mes de

1 Profesora en las Cátedras de Economía Mundial y Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay.

2 Berzosa, Carlos: Relaciones Política y Economía, FRONTERA, número 25, enero-marzo 2003.

diciembre, se atribuyó el ataque realizado durante una fiesta en San Bernardino (California) donde fallecieron 14 personas y 21 más resultaron lesionados.

Durante todo el 2015, las fuerzas armadas estadounidenses continuaron con los ataques militares iniciados en 2014, con objetivos en territorio sirio e iraquí. Precisamente, Estados Unidos en el mes de agosto, informó desde el Pentágono sobre los primeros ataques con aviones, desde una base en Turquía, contra las fuerzas del grupo terrorista ISIS en Siria. Recordemos que la guerra en Siria, es conocida como “la pequeña gran guerra mundial” por ser un conflicto entre fuerzas locales, regionales e internacionales, que ha alcanzado un nivel de complejidad que hace muy difícil su análisis de quién es quién y donde está el enemigo. En el escenario militar sirio, el saldo es de 250.000 muertes hasta el momento, a lo que se suman miles de refugiados. La complejidad de este conflicto la dan los intereses encontrados de los actores, así como la invisibilización de otros procesos y conflictos que están ocurriendo en el mismo momento en la zona. Ejemplo de ello es el proceso de los gobiernos autónomos del Kurdistan Sirio y la violencia que ejerce el Gobierno Turco contra la población kurda en el sudeste del país.

En el mes de septiembre, el mundo entero se estremecía al ver la fotografía de un niño ahogado a orillas de una playa en Turquía. Su nombre era Aylan Kurdi con tres años de edad de origen kurdo-sirio. Así se convirtió en el retrato de la crisis humanitaria de los refugiados que viven en un conflicto que parece no terminar. Miles de refugiados y desplazados tratan de llegar a Europa para huir de las zonas de conflicto en Siria e Iraq. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados estima que el conflicto en Siria ha desplazado de sus hogares a 4.815.868 de refugiados a los países vecinos en busca de protección. De ese número de refugiados, 2, 1 millones fueron registrados por el organismo en Egipto, Irak, Jordania y Líbano; 1.9 millones fueron registrados por el gobierno de Turquía; 28 mil refugiados lo fueron en el Norte de África. A su vez, 6.6 millones de personas fueron desplazadas internamente en Siria. Así mismo, según la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), hasta el momento 613. 000 personas llegaron a Europa procedentes del mar Mediterráneo, de los cuales 3.100 inmigrantes han muerto o desaparecieron en el trayecto.

Al otro lado del mundo, este 2015 estuvo marcado por protestas por racismo en los Estados Unidos, al conocerse nuevos casos de abusos y homicidios de afroamericanos en las calles. Recordemos que uno de los casos más difundidos en el 2014 fue el del joven negro Michael Brown asesinado por un policía blanco. En 2015 ocurrieron casos y las protestas comenzaron en la ciudad de Wisconsin, en el mes de marzo, después de conocerse la noticia de que otro policía disparó a un adolescente afroamericano desarmado. Otros hechos de violencia contra personas negras ocurrieron en Chicago, Cincinnati, Texas y St. Louis a lo largo del año. “*Las vidas negras importan todas las vidas importan*”, gritaron los manifestantes, mientras el presidente Barack Obama, declaró que el movimiento de derechos civiles tiene que seguir ante las tensiones raciales en curso en todo el país.

En ese contexto es que en 2015, dio inicio a la carrera electoral para llegar a la Casa Blanca como presidente número 45 de Estados Unidos. Los aspirantes para liderar de los Estados Unidos fueron 21 candidatos, pero tras varias renunciaciones, actualmente solamente

tres candidatos siguen en carrera (Donald Trump en el Partido Republicano e Hillary Clinton y Bernie Sanders por el Partido Demócrata)³. En un clima electoral, que a medida que paso el año se fue exacerbando, algunas de las declaraciones de los candidatos tuvieron repercusiones mediáticas inmediatas y de alcance global. Las declaraciones de Donald Trump han causado polémica durante todo el 2015 con propuestas como levantar un “gran muro” en la frontera entre México y Estados Unidos, o proclamar que deberían detenerse la entrada de musulmanes a territorio estadounidense. Clinton se enfrenta no solo a la sorpresa de la presencia y avance de Trump en su camino a la Casa Blanca que pone a los Estados Unidos en un escenario de incertidumbre, no solo por el repudio a sus declaraciones, sino por tener en Sanders, un tercer candidato que recoge simpatías y cuestiona la política norteamericana llevada adelante hasta el momento.

En cuanto a hechos que cobraron en los medios de comunicación y redes sociales gran alcance, también se debe destacar el “FIFA Gate” cuyas repercusiones alcanzaron a dirigentes, políticos y deportistas. En un caso en el que la Fiscalía General de los Estados Unidos investigó más de 20 años de defraudación tributaria, soborno, corrupción y falta de transparencia.

Sin duda, uno de los hechos más significativos en la política internacional de Estados Unidos fue en 2015 el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba. El presidente cubano, Raúl Castro declaró que *“una nueva larga y compleja era comienza en el camino hacia la normalización”*, por su parte el presidente Obama *“La historia de Estados Unidos y Cuba abarca revolución y conflicto; lucha y sacrificio; retribución y ahora reconciliación. Ha llegado el momento de que dejemos atrás el pasado. Ha llegado el momento de que juntos miremos hacia el futuro, un futuro de esperanza”*. Entre las acciones concretas que se valoran está la apertura de embajadas en sus respectivas capitales por primera vez desde la ruptura de sus relaciones en 1961. Pero quedan temas nada sencillos y que Obama por sí solo no puede avanzar, entre ellos el embargo económico desde 1962, el cierre definitivo de la prisión de Guantánamo, y la agenda de temas vinculados a derechos humanos e inmigración.

Unos meses después, el papa Francisco visitó Cuba (La Habana, Holguín y Santiago de Cuba) y los Estados Unidos (Washington, Nueva York y Filadelfia). Cabe destacar en su visita el discurso ante el Congreso estadounidense y ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. La visita a Cuba se produce tras la mediación de la diplomacia del Vaticano para la reapertura de las embajadas. Miles de files lo acompañaron en ambas visitas que estuvo como temas centrales: importancia de la fe y las tradiciones, ética y derecho, medio ambiente, situación de la inmigración, el embargo cubano y la importancia de los acuerdos bilaterales y multinacionales, así como los abusos cometidos por sacerdotes.

3 Breve detalle de los candidatos: Hillary Clinton (demócrata, ex senadora por Chicago hasta 2009, integró al gabinete del presidente Barack Obama como secretaria de Estado periodo 2009-2013, segunda postulación tras declinar en favor de Obama), Donald Trump (republicano, magnate sector inmobiliario e inversiones newyorkino), Bernie Sanders (independiente, compite en las primarias demócratas, excatedrático de Ciencias Políticas en la Universidad de Harvard se convirtió en 1991 en el primer senador independiente que tuvo el estado de Vermont).

En el escenario latinoamericano, el 2015 estuvo marcado por la llegada a la presidencia de Argentina del opositor al Frente para la Victoria, Mauricio Macri (candidato del PRO). Así, luego de 12 años en el gobierno, el candidato oficialista Daniel Scioli y ex gobernador de la provincia de Buenos Aires, perdió en segunda vuelta (primera vez que se concreta el ballottage en elecciones presidenciales) con el 48% de los votos frente al 52% del candidato ganador. Así inició el periodo de transición, en el que el presidente PRO nombro a su gabinete (entre ellos ex gerentes de las principales empresas multinacionales en el país) y comenzó a trabajar en una agenda temas que hacen a cambios en el sistema financiero y en medidas de política económica (entre ellas política de ajuste y su contracara en materia de desempleo, sumando la eliminación de las retenciones y subsidios).

Por su parte en Venezuela, el dominio de 15 años del chavismo con mayoría en la cámara de diputados llegaba a su fin en las elecciones del pasado mes de diciembre. La Mesa de Unidad Democrática obtuvo la mayoría con 112 bancas (mayoría calificada), y el gobernante Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) con 55. Este triunfo significó para la oposición tener las mayorías suficientes para llevar a referendo los proyectos de ley que discuta la Asamblea Nacional, y así poner freno a las iniciativas presidenciales de Maduro.

En el ámbito de los organismos multilaterales, y especialmente en el de Naciones Unidas (NN.UU), cabe destacar una serie de reuniones por su nivel de acuerdos logrados. Es así que los estados miembros de NN.UU, aprobaron una resolución en el marco de la Asamblea General en el que se aprueba la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, como plan de acción que reconoce como el mayor desafío actual la erradicación de la pobreza. La Agenda 2030 se tradujo en una revisión de los llamados Objetivos del Milenio con la definición de “17 Objetivos con 169 metas” de carácter integrado e indivisible que abarcan los aspectos económicos, sociales y ambientales. En el mismo año, se reunió la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Addis Abeba, durante la cual los representantes políticos de alto nivel aprobaron un acuerdo internacional en materia de financiamiento de la agenda para el desarrollo sostenible post-2015.

En el mismo nivel de importancia, el año cerró con la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y la 11ª Conferencia de las Partes en materia del Protocolo de Kyoto (COP21/CMP11), con un importante dispositivo de seguridad dada su realización a poco tiempo de los atentados terroristas que sacudieron a la ciudad de París. En el Acuerdo de París participaron 195 países, lo cual significó un acuerdo histórico en materia de lucha contra el cambio climático, el cual reemplazará al actual Protocolo de Kyoto a partir de 2020. El compromiso alcanza las bases para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y el uso de fuentes energéticas alternativas a los combustibles fósiles. Los tres aspectos centrales implicó para los países: comprometerse a fijar cada cinco años sus objetivos nacionales alineados a los compromisos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero, con el ofrecimiento de apoyo financiero a los países pobres para ayudarles a reducir sus emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático (aunque no se definieron montos específicos) y se incluyó el compromiso de informar sobre sus emisiones y esfuerzos de reducción.

En materia económica, sin duda que la caída de los precios del petróleo en 2015 fue uno de los hechos significativos. Así mismo, cabe destacar el impacto de dos noticias relevantes sobre la economía china. Por un lado, la decisión del Banco Popular de China de devaluar el yuan en un 2%, lo que significó que llegara a su nivel más bajo en los últimos 20 años. Por otro, el yuan se incorporó a la cesta de divisas de reserva del Fondo Monetario Internacional (FMI) sumándose así al dólar estadounidense, al euro, la libra esterlina y el yen. Sin duda, son decisiones del gigante asiático que preocupa al sector exportador y financiero en el entendido de que una devaluación significa tratar de equilibrar mejor sus cuentas y tratar de aumentar sus exportaciones.

En materia comercial, se destacan el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP), el Acuerdo de Libre Comercio entre UE y Japón y las de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP) entre los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea, y los acuerdos en negociación con México, Perú, Chile y otros cinco países del Pacífico. Este tipo de acuerdo comercial, se presenta como alternativa a las negociaciones que la OMC no ha podido lograr. Los mismos se plantean como atractivos con el objetivo de aumentar el comercio e inversión, frenar la expansión comercial y económica de China en la cuenca del Pacífico, y así lograr acuerdos megaregionales. Es importante tener presente que dichos acuerdos no solo avanza en materia comercial y de producción, sino sobre los marcos regulatorios en el tratamiento de los flujos de datos, las empresas estatales y la protección del medio ambiente, entre otros. Lo cual, hace reflexionar sobre lo que verdaderamente está en juego: el rediseño del orden económico mundial.

Sin dudas, una breve presentación de hechos no alcanza para lograr describir lo que significan los mismos desde el punto de vista social. Aunque se podría decir que en todos los mencionados, la seguridad de las instituciones, la unidad nacional y la capacidad de negociar dentro en un marco de reglas de juego claras sigue siendo el problema que los países enfrentan en un contexto de prologada crisis económica-financiera cuyas consecuencias sociales serán profundas.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL 2015

*Ana Pastorino*¹

El año 2015 fue profuso en sucesos de relevancia internacional que marcaron la agenda. Entre los mismos se encuentran los ataques terroristas en diversas partes del mundo (Túnez, Kenia, Francia, Turquía, entre otros); la guerra en Siria, a la que se sumó la presencia –con retrocesos y avances– del Estado Islámico (EI) en la zona; la firma de los Acuerdos de Minsk II entre el gobierno de Kiev y los rebeldes prorrusos; el agravamiento de la crisis de los refugiados en Europa; el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos²; el encuentro entre el presidente chino, Xi Jinping, y su par taiwanés, Ma Ying-jeou³; y el acuerdo con Irán, sobre energía nuclear.

Asamblea General (AG)

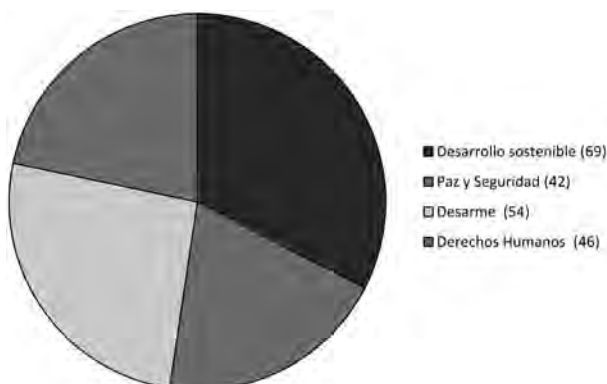
Se llevó a cabo el 70° período ordinario de sesiones de la Asamblea General, que comenzó el 15 de septiembre. Los puntos destacados del mismo fueron los siguientes: promoción del crecimiento económico sostenido y del desarrollo sostenible de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y las conferencias recientes de las Naciones Unidas; mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; promoción de los derechos humanos; desarme; promoción de la justicia y del derecho internacional; y fiscalización de drogas, prevención del delito y lucha; asistencia humanitaria y desarrollo de África. Sacando las resoluciones sobre organización, financiamiento y otras cuestiones relativas a la ONU, la mayoría de las resoluciones tomadas durante el período de sesiones estudiado, son los cuatro primeros ámbitos temáticos.

1 Docente – investigadora del Programa de Estudios Internacionales – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

2 Interrumpidas en el año 1959, luego del triunfo del movimiento revolucionario.

3 Después de 49 años desde la última reunión de este tipo.

Gráfica I. – Ejes temáticos y resoluciones de la Asamblea General



Elaboración propia a partir de la página Web de la AG.

En materia de desarrollo, el 25 de setiembre de 2015, la Asamblea General adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/70/1), atendiendo a su triple dimensión: económica, social y ambiental. La Agenda es producto de un proceso de trabajo que incluyó consultas públicas y la participación de la sociedad civil, para reformular los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que habían sido lanzados en el año 2000. Un aspecto a destacar es que los nuevos objetivos son de aplicación a todos los países y no únicamente a los países en desarrollo. De las resoluciones adoptadas en este ámbito, destacan las siguientes temáticas: medio ambiente (11); categorías de países menos adelantados y con desventajas geográficas (7); cultura de paz (7); y mujeres y niñas en el desarrollo sostenible (6).

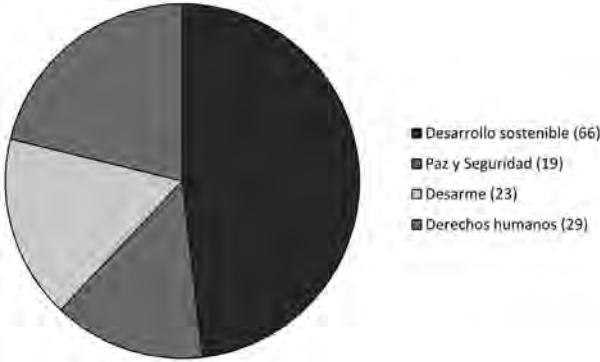
Previamente a la adopción de la Agenda 2030, del 13 al 16 de julio se llevó a cabo –en la sede de la Comisión Económica para África– la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, con el objetivo de establecer un plan de financiación del desarrollo sostenible. En ese mismo sentido la AG aprobaría la Resolución 69/313, el 27 de julio de 2015, denominada Agenda de Acción de Addis Abeba. También en materia de financiación y desarrollo, el 22 de diciembre fueron aprobadas las Resoluciones 70/192 (Seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo), 70/190 (La sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo); 70/189 (Inclusión financiera para el desarrollo sostenible); y 70/188 (El sistema financiero internacional y el desarrollo).

Dentro del tema desarme, el subcapítulo nuclear cuenta con 24 resoluciones, siguiéndole en cantidad las referidas al desarme en los ámbitos regionales y subregionales, con 11 y en tercer lugar se encuentran las armas convencionales, con 7 resoluciones. A la protección de los Derechos Humanos (DDHH) y a la asistencia humanitaria se dedicaron 46 resoluciones, la mayoría de ellas (9) sobre los DDHH en general, siguiendo con un número de 3 cada uno de los siguientes ejes: libre determinación, infancia y vejez, y no discriminación, dedicándose las restantes a diferentes categorías, como migrantes y

desplazados internos, discapacidad, alimentación, pueblos indígenas, libertad de religión y promoción de la democracia. También se adoptaron resoluciones específicas sobre la situación de los DDHH en Irán, Corea del Norte, Myanmar y Siria.

En cuanto a la paz y la seguridad internacionales, la primera resolución adoptada en el período, fue la 70/5 “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba” –de 27 de octubre–, meses después de la visita del presidente Obama a Cuba, y a la cual se hace referencia en el documento, a efectos de alcanzar la eliminación del bloqueo. Si bien el levantamiento del mismo solo puede hacerlo el Congreso de Estados Unidos, el diplomático estadounidense ante la AG votó en contra –junto con el representante de Israel– continuando así con la práctica de períodos anteriores. Los 191 países restantes apoyaron la resolución. Por su parte, la cuestión palestina lideró en cantidad de resoluciones, alcanzando un total de 13.

Gráfica II. Resoluciones aprobadas sin recurrir a votación por principales ejes temáticos



Elaboración propia a partir de la página Web de la AG

Consejo de Seguridad (CS)

En el transcurso de 2015, el órgano cuya responsabilidad primordial es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aprobó 63 resoluciones. Por otra parte, en sesión de 15 de octubre del Consejo de Seguridad se eligieron cinco nuevos miembros no permanentes: Egipto, Japón, Senegal, Ucrania y Uruguay.

El continente africano fue objeto de 33 resoluciones, cuya distribución por países es la siguiente: Sudán y Sudán del Sur (9), Somalia (5), Libia (5), Liberia (3), República Centroafricana (3), Costa de Marfil (2), Congo (2), Mali (1), Guinea Bissau (1), Sahara Occidental (1) y Burundi (1). Sobre *Medio Oriente*, el CS adoptó 9 Resoluciones, 3 referidas a la situación en Yemen, 4 a Siria, 1 a la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación –FNUOS– entre Israel y Siria y 1 sobre la Fuerza Provisional

de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). En Asia se verifica un total de 2, para Iraq y Afganistán; para Europa se dirigen 3, 2 sobre la cuestión en Chipre y 1 para Bosnia-Herzegovina; en tanto que para el continente americano, sólo hubo 1 para Haití.

Respecto a la no proliferación de armas nucleares, se adoptaron 3 resoluciones, 2 sobre Irán y 1 acerca de Corea. En cuanto a Irán, el 16 de enero del corriente, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) informó que Irán había adoptado una serie de medidas relacionadas con la energía nuclear que se pidieron en la Resolución 2231 (2015). Se aprobaron 4 documentos sobre el tema amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas; 2 relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y 1 sobre la utilización de armas pequeñas en conflictos armados. En cuanto a la protección de determinados colectivos se tomaron las siguientes resoluciones: Los niños y los conflictos armados (1), las mujeres y la paz y la seguridad (1) y la protección de los civiles en los conflictos armados (1).

Sobre la situación de los Tribunales penales ad-hoc establecidos para juzgar a los criminales en los conflictos de la ex Yugoslavia y de Ruanda, se adoptó 1 resolución en la que se toma nota de lo actuado por ambas cortes. En el caso de la primera, el Consejo de Seguridad señaló la necesidad de que el mismo concluya –prontamente– sus tareas, en tanto que “Acoge con beneplácito la conclusión de la labor judicial del Tribunal Penal Internacional para Ruanda con su último fallo, de 14 de diciembre de 2015”, el cual, efectivamente concluyó sus tareas a finales de del año en cuestión, habiendo realizado 61 condenas durante su período de actuación. Por último, en cuanto a la situación en Ucrania, el CS manifiesta su beneplácito al “Conjunto de medidas para la aplicación de los Acuerdos de Minsk”, de 12 de febrero de 2015.

Secretario General (SG)

En el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se firmó el Acuerdo de París –el 12 de diciembre–, que “...tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza” (art. 1). Con la presencia del Secretario General de la ONU –Ban Ki-moon–, el Acuerdo fue firmado por 175 países, y ratificado en esa misma instancia por 15 países. En su informe a la Asamblea General sobre la Conferencia de París (COP21) el SG remarcó el fuerte compromiso de los Estados para reducir los riesgos del cambio climático.

En la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Ban Ki-moon señaló –entre otras cuestiones– la importancia de las relaciones con diversas organizaciones regionales y subregionales, como la Unión Europea en los casos de la República Centroafricana, Malí y Somalia; y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en el conflicto de Ucrania. Asimismo, señaló el papel de los Representantes Especiales del SG, en los procesos electorales de algunos países como Benín, Nigeria y Togo, quienes colaboraron con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión Africana en la supervisión de los mismos. El SG presentó al Consejo de Seguridad 122 informes sobre distintas cuestiones referidas a situaciones bélicas en diversos países, sobre fuerzas desplegadas por la ONU, situaciones de catástrofe entre otros.

Consejo Económico y Social (ECOSOC)

En el período de sesiones de 2015 los temas que figuraron principalmente en su agenda fueron: foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, celebrado bajo los auspicios del ECOSOC; actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo; cooperación Sur-Sur para el desarrollo; seguimiento de la Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo; examen y coordinación de la ejecución del Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados para el decenio 2011-2020; cooperación regional, desarrollo sostenible; consecuencias económicas y sociales de la ocupación israelí para las condiciones de vida del pueblo palestino en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la población árabe en el Golán sirio ocupado; la mujer y el desarrollo; medio ambiente; asentamientos humanos; cooperación internacional en materia de tributación; asistencia a estados afectados por la aplicación de sanciones.

El 20 de agosto el Consejo presentó a la Asamblea General el “Informe del Consejo Económico y Social para 2015”, con el relato de su actividad, reuniones y cuestiones que requirieron la atención de la AG o la adopción de medidas por su parte, así como la presentación del seguimiento de las recomendaciones de la Asamblea y del Consejo de Seguridad. Durante del año 2015, el ECOSOC adoptó 35 Resoluciones, 60 Decisiones y 1 Declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel sobre los temas “Gestión de la transición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los objetivos de desarrollo sostenible: qué hará falta” y “Fortalecimiento de la integración, la aplicación y el examen: el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible después de 2015”.

Corte Internacional de Justicia (CIJ)

El primero de agosto de 2015, presentó –a la AG–, “El Informe de la Corte Internacional de Justicia 1 de agosto de 2014 a 31 de julio de 2015”. Durante ese período se mantuvieron pendientes 12 asuntos contenciosos, incluyendo uno nuevo: *Delimitación marítima en el océano Índico (Somalia c. Kenya)*; se pronunció respecto a la causa relativa a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Croacia c. Serbia); dictó 9 providencias, y celebró 2 vistas públicas.

Algunas consideraciones finales

Por último –dada la importancia que el tema tiene en la labor de la ONU–, cabe destacar las propuestas de emergencia realizadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– ante la crisis ocurrida en Europa, sobre las que insta a los Estados europeos a brindar su apoyo, y entre la que destaca el programa de reubicación mediante la creación de instalaciones en Grecia y la ampliación de las existentes en Italia, a efectos de adecuarse a la llegada –en promedio– de 6.000 personas por día. Además plantea la necesidad de reubicar alrededor de 40.000 refugiados provenientes de esos dos países; la provisión de más fondos de ayuda humanitaria y la colaboración con los países que reciben gran cantidad de refugiados. ACNUR reforzó sus operaciones en Grecia, Macedonia, Serbia y Croacia. Asimismo, la Agencia trabaja –mediante ofici-

nas regionales— con los refugiados sirios en los países en los que los mismos se encuentran en grandes contingentes: Turquía, Irak, Líbano, Egipto y Jordania.

El trabajo de la ONU —en su conjunto— durante el año 2015, permitió mejorar algunos índices respecto a los objetivos del desarrollo del milenio, aprobándose así la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el ámbito de la Asamblea General el tema en el cual se pudo adoptar la mayor parte de las resoluciones por consenso fue el de desarrollo sostenible ya que de 69, únicamente 3 fueron sometidas a votación⁴. Para visualizar el acuerdo existente en el foro internacional sobre ese tema, en los referidos a paz y seguridad hubo que recurrir a votación en 19 oportunidades.

Por otra parte, como señala Pellicer, en el Consejo de Seguridad no se adoptaron medidas de fondo en ciertos asuntos como la profundización del conflicto en Siria⁵, entre otros problemas sensibles, ya que los mismos han sido objeto de posiciones encontradas entre los miembros permanentes⁶. Sin embargo, es de destacar la participación de los 5 Estados con asiento permanente más Alemania en las negociaciones con Irán y la adopción —mediante la Resolución 2231— en el CS del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) que se había alcanzado en las referidas gestiones diplomáticas.

Bibliografía

Bases de datos de Naciones Unidas.

Díez de Velasco, Manuel (2010). *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Tecnos, Madrid.

Pellicer, Olga (2015). “La agenda pendiente de la ONU”, en *ForeignAffairs Latinoamérica*, Volumen 15 Número 4, México.

4 Resoluciones 70/185 (Medidas económicas unilaterales para ejercer presión política y económica sobre los países en desarrollo), 70/194 (Marea negra en la costa libanesa) y 70/198 (Tecnología agrícola para el desarrollo sostenible).

5 Sí se adoptaron resoluciones condenando la utilización de armas químicas (Res. 2209 y Res. 2235), instalación de un proceso político de transición y combate al Estado Islámico (Res. 2254) y sobre ayuda humanitaria (Res. 2258).

6 Rusia utilizó el veto en dos oportunidades en el 2015: proyectos sobre los 20 años (11 de julio) del Genocidio en Srebrenica y sobre la creación de un Tribunal con competencia para enjuiciar a los responsables de delitos relacionados con el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines ocurrido el 17 de julio de 2014.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MUNDO EN 2015: UN TRISTE REGALO EN EL 70 ANIVERSARIO DE LA ONU

María del Carmen Muñoz Rodríguez¹

Un año más, las violaciones más graves y masivas de los derechos humanos se manifiestan conectadas con los conflictos armados, ya sean internos o internacionales. Realizar esta afirmación en 2015, año del 70 aniversario de la creación de la Organización de Naciones Unidas, nos tiene que llevar a cuestionar la adecuación del sistema internacional del que nos dotamos al acabar la Segunda Guerra Mundial. Nada puede ilustrar mejor esta triste realidad que las palabras de Antonio Guterres, antiguo Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (2005-2015): “El hecho de que estemos presenciando el estallido de tantas crisis nuevas sin que se haya resuelto ninguna de las anteriores ilustra claramente la falta de capacidad y de voluntad política para poner fin a los conflictos, y más aún para prevenirlos. El resultado es una proliferación alarmante de la impredecibilidad y de la impunidad” (“Discurso inaugural”, *VIII High Commissioner’ Dialogue on Protection Challenges: Understanding and addressing root causes of displacement*, Ginebra, 16 diciembre 2015).

Contexto y antecedentes

2015 vuelve a ser un año difícil para los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El foco mediático se ha centrado en la inestabilidad y en los conflictos armados, tanto viejos como surgidos en los últimos años, en Oriente Próximo, Asia y África (por ejemplo, Afganistán, Irak, Libia, Pakistán y Siria), que han provocado el número más elevado, desde la Segunda Guerra Mundial, de personas desplazadas en busca de asilo/refugio; y, en especial, en el fenómeno EIIL/ISIS/DAESH que, ampliando su área de influencia a partes de Siria e Irak, ha cometido atrocidades masivas y ataques a los derechos humanos, en particular de las minorías. Al mismo tiempo, en otras partes del mundo también se han producido graves violaciones de los derechos humanos, por sujetos estatales y no estatales, como en África (por ejemplo, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Nigeria, Somalia y Sudán del Sur); en América (por ejemplo, Brasil, México y Venezuela); Europa (por ejemplo, Ucrania); y Oriente Próximo (por ejemplo, Israel y los Territorios Palestinos Ocupados); y se ha observado, con preocupación, el incremento de los acosos y agresiones a activistas y defensores de los derechos humanos y a la sociedad civil.

1 Profesora del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Directora del Departamento de Derecho Público y Común Europeo de la Universidad de Jaén, España.

Acontecimientos que marcaron el 2015

Un breve recorrido por las grandes “regiones” del mundo nos muestra las luces y sombras de los acontecimientos que marcaron el 2015:

1) África:

Junto a los sempiternos conflictos, los regímenes autoritarios, la inestabilidad política, la pobreza y las crisis humanitarias, 2015 ha regalado a África algunas oportunidades de progreso económico, político y social, así como de concertación de compromisos regionales, como la Agenda 2063 de la Unidad Africana (UA), o de participación en proyectos globales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2015.

En este sentido, un año más, África ha seguido sufriendo graves y masivas violaciones de los derechos humanos (y del Derecho internacional humanitario) derivados de los sempiternos conflictos que han provocado la muerte de miles de civiles y el desplazamiento de personas en pésimas condiciones. Además, en la parte occidental, central y oriental de África, la acción violenta de grupos armados (Al Shabaab, Boko Haram) ha causado desde miles de secuestros hasta la muerte de decenas de miles de civiles. Lamentablemente, la respuesta de algunos gobiernos se han extralimitado considerablemente (detenciones arbitrarias masivas, reclusiones en régimen de incomunicación, ejecuciones extrajudiciales, malos tratos, torturas...).

Sobre casi todas estas situaciones, sobrevuela la impunidad, por la no asunción de responsabilidad ante tribunales internos o internacionales. Resulta, a este respecto, preocupante que algunos Estados o la propia UA hayan llevado a cabo estrategias políticas para minar la independencia del Tribunal Penal Internacional y para favorecer la inmunidad procesal de jefes de Estado, aun estando acusados de crímenes de lesa humanidad y otros crímenes.

Por otra parte, activistas, periodistas, personas de la oposición política y organizaciones de la sociedad civil han realizado su trabajo o actividades en un marco más hostil basado por un lado, en nuevas, y más que dudosas, normativas que ven la luz en nombre de la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo, el orden público, la regulación de la financiación de las ONGs y de los medios de comunicación; y por otro lado, en actuaciones administrativas o policiales extremas o represivas.

No obstante, 2015 ha sido testigo de algunos pasos prometedores, como ciertas acciones de la UA para abordar colectivamente algunos conflictos violentos del continente; el desarrollo de algunos derechos humanos en el marco de la Carta Africana (el derecho a la vida o los derechos de las personas mayores); el sometimiento voluntario a evaluación de algunos Estados a través de informes periódicos en el marco de la Carta Africana; las reformas legislativas en algunos países; y, por último, el inicio del enjuiciamiento contra Hissène Habré por un tribunal senegalés, lo que, probablemente, es el hito destacado del año, por ser la primera vez que un antiguo jefe de un Estado africano (Chad) es juzgado por un tribunal de otro Estado africano (Senegal).

2) América:

Además de los sucesos concretos de especial atención mediática (la desaparición de los 43 estudiantes mexicanos; las tensiones de la sociedad venezolana; la prohibición del aborto para la menor paraguaya, embarazada tras repetidas violaciones de su padrastro; los problemas de la disidencia cubana; los abusos contra parte de la población brasileña más vulnerable en los preparativos de los juegos olímpicos...), resulta sumamente preocupante la constatación, por destacadas ONGs, de la tendencia regresiva en materia de derechos humanos en la región de los últimos años.

Uno de los factores clave es la impunidad reinante de las personas que violentan los derechos humanos (como sucede en África), como consecuencia de sistemas de justicia y seguridad frágiles, sin medios o, incluso, corruptos y de la ausencia de voluntades políticas correctoras.

Estos abusos revisten múltiples formas. Por un lado, el nivel de violencia letal contra las personas es extremadamente elevado, especialmente en América Latina y Caribe. Por otro lado, el creciente poder de determinadas empresas transnacionales ha generado violencia y violaciones de derechos humanos, como la apropiación de tierras y de recursos naturales en territorios de pueblo indígenas, minorías étnicas o comunidades campesinas; en este sentido, debe traerse a colación que el proyecto de “Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha sufrido los intentos de obstaculizar la participación de los pueblos indígenas en los debates y de debilitamiento del texto por parte de algunos Estados.

La violencia también se ha ejercido contra activistas de los derechos humanos (homicidio, desaparición forzada...), especialmente contra las personas que trabajaban la tierra y los recursos naturales. La ausencia de perspectivas de futuro, por inseguridad, pobreza o violencia, sigue generando una corriente migratoria hacia América del Norte de personas y, cada vez más, de menores no acompañados, expuestos un alto riesgo de abuso y explotación durante el trayecto o a su finalización.

No obstante, la región también ha sido testigo de ciertos avances positivos como la apertura y evolución política en Cuba o las fructíferas negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las FARC. Igualmente, algunos Estados han adoptado posiciones o decisiones para fortalecer reconocer y proteger los derechos humanos a nivel nacional: la predisposición positiva de los EEUU de América ante las recomendaciones formuladas en el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (aunque no se había materializado en nada al finalizar el año); la creación de la Comisión de Investigación sobre las violaciones de derechos humanos cometidas durante el estado de excepción en 2010 en Jamaica; y la puesta en marcha de un mecanismo para la prevención de la tortura y de un registro nacional de las mujeres víctimas de esterilización forzada en Perú.

3) Asia / Oceanía:

La región ha sufrido (como África y América) de la inacción estatal ante las violaciones de derechos humanos (especialmente, la tortura y los malos tratos), afectando a

países con conflictos armados, a países libres de los mismos o a países que los sufrieron en el pasado.

Otra manifestación, cada vez más generalizada, es el abismo que se abre entre el gobierno y la sociedad, en particular la juventud, en países donde el desarrollo económico es innegable. Al evidenciarse el efecto positivo del libre acceso a las TIC y sus aplicaciones para las reivindicaciones políticas y sociales de la sociedad civil, ciertos gobiernos han adoptado medidas para limitar las libertades de expresión, asociación y reunión pacífica de individuos, así como las propias TIC. En algunos de ellos, las dictaduras o cuasi-dictaduras, las medidas que toman responden a una política de represión contra todo elemento al que se considere “disidente” (oposición política, activistas de los derechos humanos, personas del mundo académico o artístico, medios de comunicación...).

La pena de muerte sigue siendo una asignatura pendiente en la región, aunque algunos Estados, como Fiyi y Mongolia, se han convertido en Estados abolicionistas. La región también ha sido testigo de desplazamientos masivos de personas en busca de asilo y refugio y de migrantes económicos, que ha sido sometidos a explotación, o abandono en alta mar, por parte de traficantes y, luego, al rechazo o lenta reacción de búsqueda y rescate por parte de los Estados vecinos o de destino de los mismos.

Sin embargo, un panorama esperanzador se ha abierto en aquellos países que están encauzando procesos de transición democrática, como Myanmar (en cambio, es más dudoso el caso de Tailandia), o han introducido tímidas mejoras en su derecho nacional para la protección de los derechos humanos, especialmente contra la tortura y otros malos tratos, como Afganistán, India y Sri Lanka.

4) Europa / Asia Central:²

Para la Europa que no pertenece a la Unión Europea y Asia Central, el 2015 ha sido también un mal año, porque algunas sociedades sufrieron las violaciones más básicas de sus derechos al estar involucradas en conflictos armados, que se asemejan a algo más que una guerra fría “revisitada”; y otras, no afectadas por tales conflictos, sufrieron, en cambio, medidas gubernamentales que suponen limitaciones a libertades civiles y políticas básicas de individuos, ONGs, medios de comunicación, oposición política... que, difícilmente pueden ser compatibles con los compromisos asumidos en el marco del Consejo de Europa.

5) Oriente Próximo / Norte de África:

Es la región más afectada en el 2015, pues los conflictos armados que la han asolado han causado incontables muertes, lesiones, desplazamientos forzados de la población civil. Ello ha puesto en evidencia la existencia en la región de Estados “fallidos” o de gobiernos sin voluntad ni capacidad y, lo que todavía es peor, un sistema internacional,

2 La situación de los derechos humanos en la Unión Europea es tratada en Europa en la parte segunda del Anuario, titulada Regiones - Mundo.

organizado a nivel global (ONU...) o regional (UA, Liga de Estados árabes...) igualmente “fallido” por estar constreñido a “condicionantes” del orden establecido hace 70 años, sin voluntad ni capacidad para responder tanto a las viejas como a las nuevas formas de violaciones de derechos humanos.

Perspectivas

Las perspectivas para 2016 son desalentadoras; solo cabe esperar pequeñas victorias para problemas o lugares muy concretos. No sé prevé ningún cambio sistémico que provoque un beneficio global a la causa de los derechos humanos en el mundo. No obstante, la adopción en 2015 de los 17 “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, en el marco de la ONU, nos hace albergar ciertas esperanzas de mejora, a medio y largo plazo, para seguir erradicando la pobreza, protegiendo el planeta y buscando la prosperidad para todos. Estos Objetivos están claramente conectados con la satisfacción de las necesidades básicas de todo ser humano, el disfrute de algunos derechos humanos y, finalmente, con el establecimiento de mecanismos de protección (véase el Objetivo nº 16: promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles).

Bibliografía

- Guterres, A: “Discurso inaugural”, *VIII High Commissioner’ Dialogue on Protection Challenges: Understanding and addressing root causes of displacement*, Ginebra, 16 diciembre 2015.
- Informe 2015/16-Amnistía internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo.
- Human Rights Watch World Report 2016: Events of 2015; Human Rights Watch.
- Proyecto de Informe Anual de la UE sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo en 2015, doc. 10255, 20 junio 2016.
- Resolución AGNU 70/1, de 25 de septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, doc. A/RES/71/01, de 21.10.2015.

UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO DE GUERRA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Hernán Olmedo González¹

El año 2015 ha estado signado por el enraizamiento de la guerra contra el Estado Islámico, la endémica guerra civil en Siria surgida en el año 2011 y otros conflictos bélicos activos, básicamente de naturaleza intra-estatal, en las regiones de Medio Oriente y África. Ante esta realidad es pertinente formularse la siguiente pregunta: *¿cuál ha sido el nivel de prevalencia de la guerra del sistema internacional en el año 2015?* El artículo que se presenta a continuación está orientado a aportar una respuesta parcial a esta interrogante desde una perspectiva holística. Ello supone abordar el problema desde un nivel de análisis sistémico, poniendo el foco en el nivel de conflicto del sistema internacional, no en el abordaje de conflictos bélicos particulares.

La definición de caso de guerra

En el estudio de la política internacional es posible identificar una gran cantidad de definiciones sobre qué constituye una guerra². Sin embargo, en el plano más operativo los investigadores empíricos de este fenómeno mayoritariamente se han basado en dos definiciones de caso. Una de ellas es la que ofrece el proyecto de *Correlates of War* (COW), que define una guerra como aquel conflicto que registra al menos 1000 muertes como consecuencia del combate –incluye muertes de personal en combate o muertes por heridas o enfermedades emergentes del combate– en el período de un año, entre todos los involucrados en el conflicto³. Una segunda definición de caso, sensiblemente menos utilizada que la primera, es la que ofrece *Uppsala Conflict Data Project* (UCDP), que define como guerra al combate que registra 1000 muertes, incluyendo combatientes y civiles al cabo de un año calendario.⁴

A continuación, se presentan los datos que parten de la definición de caso ofrecida por *Correlates of War*, ya que ha sido ésta la que ha encontrado mayores niveles de aplicación entre los investigadores de este fenómeno. En función de ella, es posible identificar distintos tipos de guerras en el sistema internacional: 1. guerras entre Estados; 2. guerras extra-estatales, en las cuales se incluyen dos subtipos, guerras coloniales y guerras impe-

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

2 Véase Vasquez, John (2009) *The War Puzzle Revisited*. Cambridge University Press.

3 Véase, Sarkees, M. Wayman, F (2010) *Resort to War 1816-2007*. Correlates of War Series. CQ Press.

4 Para acceder a datos sistematizados en función de la definición de caso, véase: www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/

riales; 3. guerras intra-estatales, en la cual se incluyen las guerras civiles, guerras internas regionales, guerras intercomunales; 4. guerras no estatales, en ella se incluyen dos subtipos, no estatal territorial y no estatal a través de fronteras⁵. La siguiente tabla 1 presenta una sistematización de los tres tipos de guerras –inter-estatal, intra-estatal, extra-estatal, que involucran directamente a Estados del sistema internacional y que han estado activas en el transcurso del año 2015.

Tabla 1		
Guerras activas en el sistema internacional a final del 2015		
Tipo y nombre de la guerra	Inicio	Región
Inter-estatales		
Intra-estatales		
1 Guerra Civil de Waziristán en Pakistán	2007	Asia
2 Guerra Civil Suni Irak	2011	Medio Oriente
3 Guerra Civil en Sudán	2011	Medio Oriente
4 Guerra Civil en Siria	2011	Medio Oriente
5 Guerra Civil Sudán del Sur	2013	Medio Oriente
6 Guerra Civil de Boko Haram en Nigeria	2013	África Subsahariana
7 Guerra Civil separatistas ucranianos	2014	Europa del Este
8 Guerra intercomunal de Yemen	2014	Medio Oriente
9 3ª Guerra Civil Chiita en Yemen	2014	Medio Oriente
10 Guerra intercomunal de Kobane/Siria	2014	Medio Oriente
Extra-estatales		
11 Guerra contra el Estado Islámico	2014	Medio Oriente

Fuente: elaboración propia

La tabla 1 evidencia que en el año 2015, en el sistema internacional se registraron once conflictos que alcanzaron el umbral de guerra. La gran mayoría de ellos se encontraron activos en la región de Medio Oriente. Solamente tres conflictos bélicos de los once, han estado activos en otras regiones: el iniciado por Boko Haram en Nigeria, la guerra civil en Ucrania y la guerra civil en Pakistán. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que ello no implica que Estados pertenecientes a otras regiones no participen y se encuentren afectados por alguno de estos tipos de conflictos. Por ejemplo, la guerra extra-estatal contra el Estado Islámico es llevada adelante por una alianza de Estados de diferentes regiones. Paralelamente, puede existir que un mismo Estado participe simultáneamente en más de una guerra, por ejemplo, Siria e Irak en 2015 se han encontrado afectados tanto por guerras civiles como por la guerra extra-estatal contra el Estado islámico. Estos aspec-

5 Además de consultar Sarkees y Wayman (2010), véase: Dixon, J. Sarkees, M. (2016) *Guide to Intra-state Wars. An Examination of Civil Wars, 1816-2014*. Correlates of War Series, CQ Press.

tos es necesario tenerlos en cuenta a los efectos de aproximarnos a estudiar los niveles de prevalencia de la guerra en el sistema internacional.

La prevalencia de la guerra en el sistema internacional

Perfectamente es posible establecer una analogía entre la investigación científica en el campo de la Epidemiología con la investigación científica sobre el fenómeno de la guerra en el estudio de la política internacional. Así como los epidemiólogos procuran estudiar el desarrollo epidémico de una enfermedad a partir de indicadores como los de prevalencia o incidencia, en el estudio de la política internacional, perfectamente puede ser posible estudiar los niveles de prevalencia de la guerra que registra el sistema internacional. En términos conceptuales y operativos, el estudio de la prevalencia de la guerra dará cuenta del porcentaje de Estados del sistema que en un momento dado se encuentran afectados por la guerra, cualquiera sea su modalidad.

Sin embargo, para realizar el cálculo es necesario adoptar algunas decisiones metodológicas relacionadas con dos dimensiones inherentes a los conflictos: una de ellas es la temporalidad, la otra está referida a los participantes. Respecto a la temporalidad, a continuación se propone medir la prevalencia de la guerra adoptando el criterio de año calendario. Es decir, si un Estado del sistema se ha encontrado en guerra en algún momento específico de un año x , se lo considerará como un Estado afectado por la guerra para todo ese año, independientemente de que el mismo Estado no estuviera afectado por la guerra durante todo el año calendario. Al poner el foco en el nivel de actividad de una guerra, se favorece el desarrollo de la investigación, ya que la gran mayoría de los estudios empíricos han estado centrados en dar cuenta de la frecuencia del fenómeno en sus distintas modalidades a partir del indicador de inicio de guerras. En concreto, el estudio de la prevalencia de la guerra que se propone a continuación implica considerar los años calendarios en los cuales las guerras se han mantenido activas.⁶

Con respecto a los participantes, puede darse el caso de que un mismo Estado participe en más de un conflicto simultáneamente. ¿Cómo medir la prevalencia de la guerra en el sistema internacional cuando uno o varios Estados participan en más de una guerra simultáneamente en el transcurso de un año calendario? A los efectos de solucionar parcialmente esta dificultad, en este trabajo no solo se propone medir la prevalencia de la guerra en el sistema internacional sino también medir el porcentaje de Estados que son afectados por más de una guerra. El indicador de prevalencia, si se quiere, arrojará un valor que aportará información precisa sobre el porcentaje de Estados afectados por la guerra en el sistema internacional, cualquiera sea su modalidad. En tal sentido, su

6 Un ejemplo de guerra activa aplicado al año 2015 lo constituye la guerra de Kobane en Siria. Este conflicto comenzó a finales del año 2014 y se mantuvo activo hasta marzo de 2015. A los efectos del estudio de la prevalencia de la guerra, se ha considerado que dicho país ha estado afectado por esta guerra tanto en el año 2014 como en el 2015. Esta decisión metodológica reside en que son los años, no los meses ni tampoco los días, los intervalos regulares para estudiar el comportamiento de la variable prevalencia de la guerra en el sistema internacional.

cálculo se realiza considerando a los Estados que se encuentran afectados por al menos una guerra de cualquier tipo en el sistema sobre el total de Estados del propio sistema internacional. Por ejemplo, si bien Siria se ha encontrado afectado por más de una guerra en el transcurso de 2015, continuaría sumando uno en el numeral de la fórmula para el cálculo de la prevalencia mínima.

Por su parte, el estudio del porcentaje de Estados que son afectados por más de una guerra, lo que se considera aquí como prevalencia de la guerra entre los Estados en guerra, aporta información parcial sobre qué tan afectado puede estar el sistema por Estados que participan en más de un conflicto bélico. Operativamente, el numerador de la fórmula refleja el número de Estados afectados por más de una guerra. Por ejemplo, teniendo en cuenta las guerras que han estado activas en Yemen en el año 2015, considerando solo este Estado, el numerador de la fórmula asumirá el valor 2. En lo que respecta al denominador, se considera únicamente el número de Estados afectados por al menos una guerra de cualquier tipo en el sistema internacional, no a todos los Estados del sistema internacional.

Ahora bien, independientemente de los datos empíricos que se puedan identificar la cuestión más importante es conceptual, es decir, qué significancia tendrán los valores que se constatarán. A continuación se propone las siguientes escalas conceptualizadas. Para los niveles de prevalencia, si la misma se encuentra entre (0-15], la misma será baja; entre (15-30] se la considerará media; entre (30-45] la prevalencia es alta; entre (45-60] la prevalencia de la guerra revela una patología severa del sistema internacional; entre (60-75] la guerra se ha transformado en endémica en el sistema; más de 75, da cuenta de que el sistema internacional registra un estado de anarquía generalizada. Por su parte, en lo que respecta a la prevalencia de la guerra entre los Estados afectados por la guerra, se estableció la siguiente escala: si este valor se ubica entre (0-20] se considerará muy bajo; entre (20-40] será bajo; entre (40-60] se considerará medio; entre (60-80] alto; entre (80 y 100] muy alto. A continuación se presentan las fórmulas aplicadas para los cálculos.

$$PG(sit) = \frac{N^{\circ} EGt}{N^{\circ} EST} * 100$$

$PG(sit)$ = Prevalencia de la guerra en el sistema internacional en tiempo t

$N^{\circ} EG$ = Número de Estados afectados por al menos un tipo de guerra en tiempo t

$N^{\circ} EST$ = Número de Estados del sistema mundial en tiempo t

$$PGEG(sit) = \frac{N^{\circ} EMGt}{N^{\circ} EGt} * 100$$

$PGEG(sit)$ = Prevalencia de la guerra entre los Estados en guerra en tiempo t

$N^{\circ} EMGt$ = Número de Estados afectados por más de una guerra en tiempo t

$N^{\circ} EGt$ = Número de Estados afectados por al menos una guerra en tiempo t

Análisis de los niveles de prevalencia de la guerra

El gráfico 1 que se presenta a continuación aporta información sobre las dos variables mencionadas precedentemente: la prevalencia de la guerra en el sistema internacional y la prevalencia de la guerra entre los Estados en guerra en los últimos cinco años. Por su parte, la tabla 2 aportará información sobre ambas variables pero aplicadas a los tres tipos de guerra considerados en el sistema internacional en el año 2015.



Tabla 2				
Prevalencia de la Guerra en el sistema internacional año 2015				
Prevalencias	G. Inter- estatal	G. Intra- estatal	G. Extra- estatal	P. Guerra Sistema
P. Guerra	0	5, 13	9, 23	12, 82
P. Guerra Estados entre Guerra	0	22, 22	0, 00	12, 00

Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta los datos presentados en el Gráfico 1 y la Tabla 2, se denota claramente que la prevalencia de la guerra en el sistema internacional en el año 2015, extensible a los últimos cinco años, se ha ubicado en un rango de prevalencia baja. En promedio para los cinco años es cercana al 12 por ciento, específicamente 12, 82 por ciento en el año 2015. En lo que respecta a los niveles de prevalencia por tipo de guerra, la evidencia presentada revela que los mismos se explican por el porcentaje de Estados participando en guerras intra-estatales y extra-estatales. El nivel de prevalencia de la guerra de tipo interestatal ha sido nulo. Sin embargo, si bien el tipo de guerra intra-estatal es predominante a nivel del sistema –diez de once guerras en 2015 fueron intra-estatales– ha sido el tipo de guerra extra-estatal la que ha involucrado a un mayor porcentaje de Estados en la guerra. En cifras, el nivel de prevalencia de la guerra intra-estatal ha sido 5, 13, al tiempo que el nivel de prevalencia de la guerra extra-estatal ha sido 9, 23.

Por su parte, en lo que respecta a la prevalencia de la guerra entre los Estados en guerra, en promedio es levemente superior al 20 por ciento, lo que se considera un rango de prevalencia media. Sin embargo, la tendencia es por demás irregular ya que en el transcurso de los cinco años considerados se identificaron dos momentos en que esta variable reflejó mayores niveles: los años 2011 con valores levemente superiores al 30 por ciento y 2014 con valores muy cercanos al 40%. El año 2015, ha registrado un valor muy bajo de 12 por ciento. En lo que respecta a esta misma variable aplicada a los tipos de guerra en el año 2015, indudablemente al no registrarse guerras entre Estados estos valores son nulos. En lo que respecta a la guerra extra-estatal, tampoco se registran Estados que durante el 2015 hayan estado librando más de una guerra de este tipo de manera simultánea. Por su parte, en lo que respecta a la guerra intra-estatal, se ha detectado que el 22 por ciento de los Estados ha librado más de una guerra de este tipo de manera paralela.

En suma, en cierta medida estos datos revelan que es por demás importante continuar avanzando en el estudio de la prevalencia de la guerra en el sistema. No obstante ello, es preciso señalar que la guerra en sí misma no deja de reflejar determinado nivel de conflicto entre los involucrados. Existen conflictos de distintos tipos que no alcanzan el umbral de guerra sobre los cuales la ciencia también está registrando sus avances. En ese sentido, sería pertinente evaluar también los niveles de prevalencia de los conflictos que no alcanzan el umbral de guerra. Ello permitirá a su vez ponderar el peso relativo de la guerra en los conflictos a nivel del sistema internacional.

LA CONVENCIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO DE PARÍS: UN ACUERDO SOBRE NUEVAS BASES

Gerardo Honty¹

El Acuerdo de París fue aprobado por la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) el 11 de diciembre de 2015 y su texto está incluido como anexo de la Decisión 1/CP.21².

La Secretaría de Naciones Unidas ha establecido un plazo que va del 22 de abril de 2016 al 21 de abril de 2017 para que las Partes procedan formalmente a la firma en su sede de Nueva York. Según el artículo 21 del mismo Acuerdo, este entrará en vigor 30 días después que este sea ratificado por al menos 55 Partes en la Convención, cuyas emisiones estimadas representen al menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI)³.

El Acuerdo incluye 29 artículos con disposiciones generales, sustantivas, procedimentales y finales. Las *disposiciones generales* incluyen definiciones y objetivo, y las *disposiciones sustantivas* abordan los temas medulares relativos a: Mitigación; Adaptación; Pérdidas y daños; Financiamiento; Desarrollo y transferencia de tecnología; Fomento de la capacidad; y Educación, capacitación, concienciación ciudadana y participación social. Las *disposiciones procedimentales* establecen: los Enfoques cooperativos, el Mecanismo de contribución a la mitigación y el desarrollo sostenible; el Marco de transparencia, el Diálogo y balances mundiales entre las Partes; el Mecanismo para facilitar la implementación y promover el cumplimiento; los arreglos institucionales y de órganos. Las *disposiciones finales* sobre la entrada en vigencia, enmiendas, anexos, solución de controversias, votación, depositario, reservas, retiro y lenguas.

Por razones de espacio, este artículo se centrará en las partes medulares del Acuerdo que refieren más directamente al cometido principal de la Convención: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a fin de evitar los riesgos del cambio climático.

Antecedentes

El Acuerdo de París es el resultado de una hoja de ruta trazada por la Convención en la COP 17 de Durban (2011). Allí se decidió la creación de un nuevo órgano subsidiario denominado “Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una

1 Investigador y docente en Energía y Cambio Climático de CLAES – Centro Latinoamericano de Ecología Social; Consultor en Energía y Cambio Climático de CEUTA – Centro Uruguayo de Tecnologías Apropiadas.

2 El texto puede descargarse en los seis idiomas oficiales de la ONU desde el sitio: http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/items/9445.php

3 Durante la ceremonia de apertura a la firma de Acuerdo el 22 de abril de 2016, 175 países lo firmaron y 15 países depositaron sus instrumentos de ratificación.

Acción Fortalecida” (ADP, por su acrónimo en inglés) que debería iniciar sus trabajos a mediados de 2012 y finalizarlos a más tardar en 2015⁴. El mandato que recibió la ADP fue alcanzar en 2015 “un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal bajo la Convención aplicable a todas las Partes” que entrara en vigor en el año 2020.

Dos de los ejes principales del debate de entonces quedaban reflejados en este mandato. En primer lugar, cuán vinculante debía ser el acuerdo, es decir, el grado de cumplimiento que iba a ser exigible a las Partes, particularmente en lo referido a las metas futuras de emisiones de gases de efecto invernadero. En segundo lugar, la expresión “aplicable a todas las Partes” intentaba extender el enfoque del Protocolo de Kioto —que solo contenía metas cuantificadas de emisión para los países desarrollados— a todos los países.

Para comprender mejor el alcance de esta desavenencia es necesario profundizar un poco en las decisiones previas de la Convención. El texto que dio origen a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático adopta el Principio 7 consagrado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, 1992)⁵, conocido como Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (PRCD).

Con este fundamento, la Convención establece una clara división entre las Partes que son países “desarrollados” y aquellas que son países “en vías de desarrollo” asignándole, consecuentemente, diferentes derechos y obligaciones a cada uno de esos grupos. Para ello, el texto de la Convención contiene dos anexos. En el Anexo I se listan los países desarrollados que deben reducir sus emisiones y demostrar el liderazgo en esta materia. En el Anexo II se listan a los países desarrollados que, además de reducir emisiones, deben proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo. Estos últimos pasan a ser mencionados en las negociaciones internacionales como países “No Anexo I”.

Cuando se firmó el Protocolo de Kioto (PK) en el año 1997 (COP 3), esta diferencia se hizo explícita determinando límites máximos de emisiones para cada uno de los países del Anexo I. El primer período de compromiso del PK fue establecido para los años 2008 a 2012 y la meta debía comprobarse como promedio de las emisiones ocurridas en el quinquenio⁶.

4 Todas las decisiones de la COP 17 pueden descargarse del sitio: http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/session/6294/php/view/decisions.php

5 PRINCIPIO 7: Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

6 Toda la información oficial sobre el Protocolo de Kioto puede encontrarse en el sitio: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php. La COP 18 de Doha fijó el segundo período de compromiso del PK entre los años 2013 a 2020.

Sin embargo, la realidad económica y social de los años 1992 y 1997 ya no era la misma en el año 2011 cuando se negociaban las decisiones de Durban. Los países en vías de desarrollo en su conjunto superaban en sus emisiones de GEI a los países desarrollados y los tamaños relativos de sus economías, en algunos casos, ya no eran tan dispares. El caso paradigmático de este cambio fue la evolución de China, que por ese entonces se convertía en la primera economía mundial y el mayor emisor de GEI del planeta.

En virtud de ello, la aceptación por parte de los países desarrollados del PRCD, que parecía tan evidente en 1992, era difícil de sostener en 2011. Varios de estos países ya habían adelantado que no aprobarían ningún acuerdo que no impusiera límites de emisiones al menos a las mayores economías en desarrollo. Por otra parte, la experiencia del abandono del PK por parte de los Estados Unidos de Norte América por esta misma razón, era un antecedente bastante convincente de la imposibilidad de mantener aquella distinción original.

En ese contexto es que se le da el mandato al ADP de encontrar “un protocolo, otro instrumento legal o un acuerdo con fuerza legal” algo que según las declaraciones de la propia Secretaria Ejecutiva de la Convención de entonces, Christiana Figueres, “lo que eso significa aún tiene que ser decidido” (El País, 11/12/11). Y por otro lado, que este nuevo acuerdo fuera “aplicable a todas las Partes”, de manera de dejar atrás la división entre los países Anexo I y no Anexo I.

La naturaleza legal del Acuerdo finalmente aprobado en París aún genera controversias, pero hay un consenso general en que este es legalmente vinculante en lo procedimental, pero voluntario en lo sustantivo. Debe considerarse además que el Acuerdo de París ha sido incluido como Anexo a la Decisión 1/CP.21. Muchas reglas y especificidades relativas al Acuerdo quedaron plasmadas en el texto principal de la Decisión (y no en el propio Acuerdo) y estas pueden ser sustituidas por nuevas decisiones ordinarias de la CMNUCC.

Las Metas en el Acuerdo de París

El problema principal al que se enfrentan los negociadores es que la división entre los países Anexo I y no Anexo I está en el propio texto de la Convención⁷, de manera que es muy difícil obviarla en las negociaciones y en las decisiones bajo su mandato. Y el Acuerdo de París refleja claramente esta imposibilidad.

Como consecuencia de no poder consensuar objetivos de reducción de emisiones, el Acuerdo de París no contiene metas en lo que respecta al propósito principal de la Convención: “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (Art. 2). Las únicas metas en este sentido están establecidas en los artículos 2.1.a y 4.1. del Acuerdo de París.

El primero, expresa el objetivo de “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1, 5 °C con respecto a los

7 http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php

niveles preindustriales”. Sin embargo este objetivo no está cuantificado en términos de emisiones con lo cual no se puede establecer el presupuesto de carbono disponible ni los plazos en los que este debe ser ejecutado⁸.

Pero aún si esto fuera posible de hacerse apelando a los escenarios del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés⁹), el Acuerdo no establece de qué manera se distribuirá ese presupuesto de carbono entre los países y consecuentemente, que cuota parte de emisiones le es asignado a cada uno. Es decir, en base al Acuerdo de París no es posible exigirle a ninguna de las Partes obligación alguna a este respecto.

El segundo objetivo (artículo 4.1) se propone “lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible (...) para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo”.

La fecha del “pico” (punto máximo) y del “equilibrio” (cero neto) de las emisiones, son elementos claves para decidir la trayectoria de emisiones posible en los años futuros y los grados de probabilidad de éxito. Las expresiones “lo antes posible” y “en la segunda mitad del siglo” demuestran la dificultad de la Convención de alcanzar un consenso en este tópico.

Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

El elemento central del Acuerdo de París son las llamadas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés). Estas fueron introducidas en la 19ª Conferencia de las Partes (COP 19) de la CMNUCC, celebrada en Varsovia en 2013. Su cometido es registrar las contribuciones de todas las Partes en el esfuerzo por estabilizar las emisiones de GEI. Este enfoque es novedoso en la historia de la Convención, ya que, como se vio anteriormente, hasta el Acuerdo de París los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, solamente eran obligatorios para los países desarrollados.

En el pasado la Convención había dispuesto metas cuantificadas de reducción de emisiones para los países desarrollados –a través del PK en 1997– y Acciones Nacionales Apropriadadas al País (NAMAs)¹⁰ para los países en desarrollo a partir de 2010.

8 Se conoce como “Presupuesto de carbono” al volumen total de carbono que puede emitirse a la atmósfera en un cierto período de tiempo a fin de no exceder un cierto límite de aumento de temperatura (en este caso 2 °C).

9 El IPCC fue creado en 1988 a iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Ha trazado diferentes escenarios de emisiones a futuro y sus implicaciones con el fin de facilitar la decisión política.

10 Las NAMAs son acciones voluntarias de los países en desarrollo generalmente asociadas a financiamiento externo. Toda la información oficial sobre NAMAs puede encontrarse en el sitio: http://unfccc.int/cooperation_support/nama/items/7476.php

El nuevo enfoque, que surge de la Plataforma de Durban y se plasma en el Acuerdo de París es “aplicable a todas las Partes” aunque con diferentes características según sus “circunstancias nacionales”. Lo que no ha logrado definir la Convención en París son los criterios con los cuales se evaluarán esas circunstancias nacionales, y que condicionan las posibles obligaciones o derechos de cada una de la Partes.

Las NDC son el resultado final de una larga negociación en el seno de la CM-NUCC acerca de la necesidad y pertinencia de metas de reducción de emisiones en los países en desarrollo. El debate central ha sido siempre el mismo: cómo determinar cuáles países deben asumir metas de reducción, con qué ambición, cómo se miden y controlan, cómo se financian, etc.

No obstante, la Convención ha cambiado el concepto que venía utilizando de “Compromisos” por el de “Contribuciones”. El Acuerdo de París ha modificado el anterior enfoque “de arriba a abajo” (top-down) por el “de abajo a arriba” (down-top). Desde la firma de la Convención en 1992 hasta ahora el enfoque que prevaleció en la negociación fue: intentar definir la meta global primero y repartir el esfuerzo después (top-down), como ocurrió durante la negociación del PK. El nuevo abordaje basado en las Contribuciones hace el camino inverso: cada Parte propone el esfuerzo que está dispuesto a hacer y luego se evalúa el alcance global de la suma de las metas.

Las NDC son abordadas principalmente en el Artículo 4 del Acuerdo de París y en el punto III de la Decisión 1/CP.21. Existen una serie de recomendaciones generales descritas en el texto de la Decisión (no en el propio Acuerdo) pero no hay un mandato obligatorio sobre los elementos que debe contener una NDC. Solo explicita la exigencia de ser presentada cada 5 años y que cada una de ellas debe mostrar una “progresión” respecto a la anterior. En la Decisión se pide a las Partes que comuniquen su primera NDC a más tardar en 2020. Con la misma generalidad, el Acuerdo establece que las Partes deberán “rendir cuentas” de sus NDC pero no define mecanismos, instrumentos o modalidades, así como tampoco las eventuales penalidades por incumplimiento (a diferencia de lo que ocurría en el PK, donde sí se establecían métodos e indicadores específicos para la evaluación y las eventuales penalizaciones).

A la luz de las INDCs presentadas previo a la COP 21 pueden identificarse diferentes tipos de contribuciones. Algunas presentan metas nacionales de emisiones, otras metas sectoriales (por ejemplo de energías renovables). Algunas (como la presentada por Uruguay) establecen objetivos de “intensidad de carbono” (CO₂/PBI), mientras solo describen proyectos o medidas a implementar. Como puede verse el nivel de compromiso y las eventuales formas de evaluación son diversas y de difícil cuantificación en términos de emisiones.

Perspectivas

Como se expresaba más arriba, el Acuerdo de París es legalmente vinculante en lo procedimental, pero voluntario en lo sustantivo. Los niveles de ambición respecto a las metas de reducción de emisiones quedan librados a la voluntad que cada una de las Partes exprese en su NDC. Como tampoco existen definiciones precisas en cuanto a las modalidades de monitoreo internacional, evaluación de avances, eventuales penalidades

por incumplimiento y otros asuntos de relevancia, estos serán materia de las futuras negociaciones y decisiones.

Es de esperar que las próximas COPs y reuniones entre sesiones sean el escenario de arduas negociaciones para decidir todos los aspectos que quedaron sin resolver y que resultarán sustanciales para asegurar la meta de los 2 °C. Particularmente será un eje de debate cómo evolucionará la distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo (Anexo I y no Anexo I de la Convención) a la luz del nuevo Acuerdo de París o si se introducirá algún tipo de diferenciación entre los países no Anexo I.

Las INDC que habían sido presentadas como indicativas previo a la COP 21 de París mostraron un panorama poco alentador. Las emisiones globales resultantes de las contribuciones voluntarias de las Partes trazan una trayectoria de aumento de la temperatura media mundial muy por encima de los 2 °C¹¹.

En consecuencia es esperable que los esfuerzos de las futuras negociaciones estén centrados en mejorar estas contribuciones. Pero para ello será necesario profundizar en los criterios para la determinación de las “responsabilidades” y las “capacidades” de cada una de las Partes, algo que no ha logrado la Convención desde su constitución.

11 Informe de la Secretaría de la CMNUCC <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/07s.pdf>

REESTRUCTURACIÓN DE DEUDA SOBERANA: BUITRES, LITIGIOS Y PRINCIPIOS

*Magdalena Bas Vilizzio*¹

La resolución 69/319 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU): “Principios básicos de los procesos de reestructuración de deuda soberana”, aprobada el 10 de setiembre de 2015, se da en el contexto del litigio de los fondos buitre por el pago de títulos de deuda soberana de Argentina. Si bien la resolución incluye una serie de principios básicos que invitan a los Estados a adoptar determinado comportamiento, aun sin ser obligatoria, en sí misma constituye un hito en la evolución del sistema financiero internacional.

Argentina: ¿nueva presa para viejos buitres?

Los fondos buitre son un tipo de fondo de inversiones de alto riesgo (*hedge funds*) que se dedica a la compra, generalmente en mercados secundarios y a valores muy bajos, de bonos soberanos de Estados que atraviesan dificultades económicas o se encuentran al borde del *default* (Hernández Vigueras, 2015: 29). Se los denomina “buitre” por su forma de actuar, puesto que ejercen acciones jurídicas y todo tipo de presiones extrajudiciales contra los Estados deudores, para obtener el cobro del valor nominal de los bonos soberanos. Con esas acciones se hace más difícil todo proceso de reestructuración de deuda soberana, aprovechando el vacío en el Derecho Internacional en relación a la materia. Países como Perú, Nicaragua o Zambia ya han sido presa de los fondos buitre en anteriores ocasiones.

En el caso de Argentina, el litigio iniciado por el fondo buitre NML Capital Ltd., en la jurisdicción de Nueva York, tiene como objeto el cobro de parte de los títulos de deuda soberana de tenedores que no aceptaron las condiciones de las reestructuraciones de deuda de 2005 y 2010 (*holdouts*). Si bien este es un problema habitual en las reestructuraciones de deuda cuyos títulos no cuentan con cláusulas de acción colectiva², el caso argentino presentaba un agravante: la inclusión en los bonos de la cláusula RUFO (*Rights upon future offers*)³. Gracias a esta cláusula los bonistas reestructurados (*holdins*)

1 Profesora en el Área de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior. Facultad de Derecho, Universidad de la República.

2 Las cláusulas de acción colectiva son típicas cláusulas de los bonos soberanos que establecen que, una determinada mayoría calificada de acreedores, tiene la potestad de modificar los principales términos de los títulos de deuda soberana (Ranieri, 2015: 261). De esta manera las decisiones de la mayoría calificada obligan a todos los acreedores, sin excepción, impidiendo las acciones individuales de acreedores disidentes.

3 La interpretación de la cláusula RUFO debe ser complementado con la Ley 26.017 también llamada “Ley Cerrojo”. Su análisis excede el objeto de este trabajo.

tenían derecho a recibir las mismas condiciones de pago que los *holdouts*, hasta el 31 de diciembre de 2014 (Hernández Vigueras: 2015, 111).

En vistas a la demanda presentada por el fondo buitre NML Capital Ltd., el Juez de Distrito de Nueva York, Thomas Griesa, realizando una interpretación amplia del principio *pari passu*, condenó a Argentina al pago de aproximadamente 1330 millones (sentencia de fecha 23 de febrero de 2012)⁴. La decisión es confirmada por la Cámara de Apelaciones del Segundo Circuito de Nueva York (16 de octubre de 2012) y ulteriormente por la Corte Suprema de Estados Unidos (16 de junio de 2014). La operativa de presión por parte de la empresa se complementó con el intento de embargo de las reservas del Banco Central de la República Argentina en Estados Unidos, del avión presidencial en Alemania, y de la Fragata ARA Libertad (buque de guerra) en Ghana (Ranieri, 2015: 279). Todas estas acciones son contrarias a las inmunidades de jurisdicción y ejecución de los Estados.

En este contexto adverso, Argentina comienza a buscar apoyo internacional para la elaboración de un marco jurídico internacional relativo a las reestructuraciones de deudas soberanas.

Naciones Unidas y los nueve principios de reestructuración de deuda soberana

El primer triunfo en el camino hacia la resolución 69/319 de la Asamblea General sobre los principios básicos de los procesos de reestructuración de deuda soberana, es la resolución 68/304 del 9 de setiembre de 2014, propuesta por el G77 + China e impulsada por Argentina. En esta resolución, aprobada por 124 votos a favor, 11 en contra⁵ y 41 abstenciones, los miembros de la ONU reconocieron la necesidad de crear un “*marco legal que establezca reglas eficaces y transparentes*” para regular la temática a nivel internacional.

Unos meses después, se aprueban las modalidades para la aplicación de la resolución 68/304, y finalmente el 10 de setiembre de 2015 es sancionada la resolución 69/319 que contiene nueve principios básicos que, si bien no son obligatorios, invitan a los Estados a adoptar determinadas medidas en aras de tener mayor certeza jurídica y respeto de los principios de Derecho Internacional en los procesos de reestructuración de deuda soberana⁶. Estos principios se enuncian y explican a continuación:

Principio de igualdad soberana de los Estados

El primer principio prevé que un Estado tiene el derecho de elaborar libre y autónomamente sus políticas macroeconómicas, entre ellas las de reestructuración de deuda soberana, sin interferencia de terceros. De acuerdo a la Resolución, este derecho no debe

4 Por un análisis más profundo del tema ver Nudelman (2015).

5 Es de destacar que votan en contra: Australia, Canadá, Alemania, Hungría, República Checa, Finlandia, Japón, Irlanda, Israel, Gran Bretaña, Estados Unidos.

6 La resolución cuenta con 136 votos a favor, 6 en contra (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Israel y Japón) y 41 abstenciones.

verse obstaculizado por acciones abusivas, lo cual lleva a preguntarse en qué casos se configuraría una medida abusiva y quién lo determinaría, especialmente teniendo en cuenta la experiencia de Argentina, Perú o Zambia frente a las acciones judiciales de los fondos buitres.

Este principio es una aplicación al caso concreto de los principios generales de libre determinación de los pueblos y no intervención previstos en la Resolución 2625 de la Asamblea General.

Principio de buena fe

Las reestructuraciones de deuda soberana, así como otras etapas del proceso de sostenibilidad de la deuda, deben realizarse de buena fe tanto de parte de los Estados como los acreedores, siendo este el corolario del principio general de buena fe que ilumina todo el Derecho. En este sentido, se prevé un mecanismo de diálogo constructivo entre unas y otras partes.

Principio de transparencia

El tercer principio pone foco en la promoción de la transparencia mediante la compartición de datos y procesos en referencia a la renegociación de la deuda soberana. De esta manera deudores soberanos y acreedores logran una eficiente rendición de cuentas.

Principio de imparcialidad

Todos los actores involucrados deben ser independientes y deben abstenerse de influenciar de forma indebida en el transcurso del proceso de reestructuración, así como de desarrollar acciones que determinen conflicto de interés y/o corrupción. En el caso de actores estatales, este principio representa una derivación del principio de no intervención, consagrado en la ya mencionada Resolución 2625.

Principio del trato equitativo

De acuerdo a este principio los Estados están obligados a tratar de la misma manera en relación a su crédito y las características del mismo, salvo en aquellos casos que exista una diferenciación de trato en relación al crédito, estando fundada jurídicamente, siendo razonable y examinada por todos los acreedores. De esta manera, el principio consagra la no discriminación entre acreedores, dejándolos en pie de igualdad, salvo que en el propio instrumento jurídico se prevea alguna diferencia en relación al crédito, dejando de lado las interpretaciones amplias del *pari passu* en sede judicial, como sucedió en el caso NML Capital Ltd. contra Argentina.

Principio de inmunidad de jurisdicción y ejecución

Es probable que la consagración del derecho de los Estados a la inmunidad de jurisdicción y ejecución, en materia de reestructuración de deuda soberana, sea uno de los aspectos más trascendentes de la Resolución. Si bien la disposición no profundiza en el punto, más allá de indicar que cualquier interpretación debe ser restrictiva, el fundamento de las inmunidades en la materia puede darse en considerar los procesos de estruc-

turación de deuda soberana, y por ende su emisión, como actos de imperio, y no meros actos de gestión⁷.

En consecuencia, gracias a este principio queda finalmente zanjada la discusión respecto a la posibilidad de demandar a los Estados ante los tribunales domésticos de una jurisdicción extranjera y/o ejecutar los fallos en su contra como resultado de tales procedimientos relativos a deudas soberanas, evitando nuevas sentencias como las mencionadas en el punto anterior. En esta línea, Stiglitz y Guzmán (2015) consideran que este es el principio más importante de la resolución, puesto que marca con claridad un límite que no puede ser traspasado por los mercados ni por los gobiernos.

Principio de legitimidad

El séptimo principio reivindica el valor de los términos de los contratos originales hasta tanto no exista un acuerdo de reestructuración, teniendo en cuenta que el proceso en sí mismo debe respetar los requisitos de inclusión y el estado de Derecho.

Principio de sustentabilidad

El desarrollo de un proceso de reestructuración debe culminar en un endeudamiento estable del deudor soberano, que garantice los derechos de los acreedores, propulse el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, con costos mínimos tanto económicos como sociales, sin poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero internacional, y en cumplimiento de los derechos humanos.

Principio de oponibilidad

El noveno y último principio refiere a la oponibilidad de los acuerdos de reestructuración de deuda soberana, celebrados por el Estado y una mayoría calificada de acreedores, frente a una minoría de acreedores disidentes o *holdouts*. En la misma línea, la resolución alienta a los Estados a incluir cláusulas de acción colectiva en los bonos soberanos que se emitan, de manera de facilitar los procesos de reestructuración a pesar de no brindar una resolución final al tema (Stiglitz y Guzmán, 2015).

Aportes al Derecho y la Comunidad Internacional

La resolución de la Asamblea General, aun sin ser obligatoria para los miembros de la ONU, constituye un hito en el sistema financiero internacional por tres motivos. En primer lugar porque busca guiar a los Estados a la hora de emitir títulos de deuda soberana e iniciar procesos de reestructuración, echando luz a un vacío legal que ampara la especulación y la inequidad. En segundo lugar porque demuestra que existe consenso global en la materia dado el respaldo de 136 Estados. Y en tercer lugar, porque deja en

7 Los actos que el Estado realiza en ejercicio de su soberanía son denominados actos *jure imperii* o actos de imperio, mientras que los actos de naturaleza comercial, gestión o administración de bienes son denominados actos *jure gestionis* o actos de gestión. Conforme a una doctrina restringida, la inmunidad de jurisdicción únicamente alcanza a los primeros.

evidencia que este es el primer paso, pero es necesario que la comunidad internacional debata y suscriba normas jurídicas vinculantes para la regulación de la reestructuración de deudas soberanas. El camino está planteado, de ahora en más queda por delante la decisión de recorrerlo.

Bibliografía

- Hernández Viguera, Juan (2015). *Los fondos buitres, capitalismo depredador. Actores políticos, judiciales y económicos de un negocio global*. Buenos Aires: Capital intelectual
- Nudelman, Susana (2015). Más allá del Pari Passu. *Relaciones Internacionales*, No. 49, 167 – 183. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP.
- ONU (2015). Resolución de la Asamblea General 69/319. Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, aprobada el 10 de setiembre de 2015. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/319> [acceso: 05.06.16]
- Ranieri, Agustina (2015). Deuda soberana: problemas y soluciones en la encrucijada. *Revista Pensar en Derecho*, No. 6, 245 – 304. Buenos Aires: EUDEBA, Facultad de Derecho, UBA. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/6/deuda-soberana-problemas-y-soluciones-en-la-encrucijada.pdf> [acceso: 05.06.16]
- Stiglitz, Joseph - Guzmán, Martín (2015). *A step forward for sovereign debt*. Project Syndicate, 9 de noviembre [online]. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/sovereign-debt-restructuring-un-principles-by-joseph-e--stiglitz-and-martin-guzman-2015-11> [acceso: 05.06.16]

EL ACUERDO NUCLEAR CON IRÁN: UN NUEVO ESCENARIO GEOPOLÍTICO

Lincoln Bizzozero Revelez¹

Uno de los principales acontecimientos del 2015 fue el acuerdo nuclear que suscribió Irán con seis potencias (el P5+1, que incluye además de los cinco miembros del Consejo de Seguridad a Alemania).

El Acuerdo Nuclear que se concretó en Viena el 14 de julio del 2015, especificó una hoja de ruta para aclarar todos los asuntos pasados y presentes pendientes, entre el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) e Irán, aun no resueltos. La hoja de ruta con la aclaración de todos esos puntos posibilitaría la implementación de la otra fase del Acuerdo, que pondría fin a las sanciones económicas a Irán con la consiguiente obligación de ese país de cumplir con las condiciones del OIEA y el Tratado de No Proliferación Nuclear. En definitiva Irán podía seguir con el objetivo de enriquecer el uranio al 5% y al 20% y procesarlo para la producción de combustible para sus instalaciones nucleares y para sus reactores de investigación, lo cual constituía (y constituye) uno de los puntos fundamentales en las diferentes interpretaciones que se tienen sobre el Acuerdo, en particular por parte del Estado de Israel.

En los asuntos pasados y presentes de la hoja de ruta se encontraban las especificaciones sobre las instalaciones, el número de las mismas, la cantidad de uranio enriquecido y el nivel que en definitiva es lo que importa para alcanzar el umbral, el proceso en sí y el acceso a los lugares a los que el OIEA no había tenido acceso (Parchin en particular). Justamente, la negativa de Irán a que el OIEA tuviera acceso a esa base, acentuó la desconfianza internacional y llevó a que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tomara varias resoluciones desde el 2006. Las resoluciones del Consejo de Seguridad primeramente instaron a Irán afrenar el proceso de enriquecimiento y el reprocesado de combustible, además del tener acceso a los lugares a los que la OIEA no tenía acceso. Frente a la negativa de Irán de frenar el proceso de enriquecimiento de uranio y de posibilitar el acceso a esas bases, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Europea impusieron sanciones comerciales y financieras, que generaron consecuencias importantes en la economía iraní.

Las sanciones económicas por un lado que implicaron el congelamiento de haberes y la imposibilidad de financiamiento de bancos de Estados Unidos y la Unión Europea fueron el preámbulo de una posible intervención militar por parte de Estados Unidos hacia fines de la primera década del siglo XXI. Las opiniones y debates sobre la política hacia Irán fueron recurrentes y continúan todavía como muestra el último libro de Kissinger. En ese momento, avanzando en los debates geopolíticos, Brzezinski se opuso a

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

una intervención militar por parte de Estados Unidos y Waltz cuestionó esa opción desde una perspectiva sistémica.

El documento final del OIEA especificó que Irán intentó desarrollar un arma nuclear antes del 2003, pero que dejó de lado ese proyecto a partir del 2009. El año 2003 coincide con el momento en que la intervención de Estados Unidos en la región lleva a negociaciones bilaterales del régimen iraní, las cuales transcurrieron discretamente.

El Acuerdo nuclear con Irán reconoció el papel de las otras cuatro potencias del Consejo de Seguridad y legitimó a Alemania como un socio necesario y a la par de los miembros permanentes. De esa manera deja precedentes insoslayables en los cabildos concernientes a la reforma de Naciones Unidas. Por otra parte, la Unión Europea a través de la Alta Representante Frederica Mogherini, también participó en las definiciones del Acuerdo y pudo ponerlo un logro en un año donde las migraciones, la seguridad en el Mediterráneo y la relación con el espacio musulmán generó erosiones y fisuras importantes en las relaciones entre Estados, en el sistema político y en la sociedad civil europea.

La articulación de Estados Unidos como potencia hegemónica con los otros miembros del Consejo de Seguridad confirmó la diferenciación de la política exterior de Obama en relación a su predecesor al priorizar la vía de Naciones Unidas y multilateralizar la presión sobre Irán y al buscar que ese país negociara en el ámbito internacional. De esta manera, el Acuerdo fue expuesto por Obama como una consagración de la política de su administración y mostró al sistema político estadounidense el precedente requerido frente a los debates previos a las elecciones que se desarrollarán a fines del 2016. Los republicanos por su parte cuestionaron el Acuerdo y los arreglos bilaterales que derivaron en la liberación de presos estadounidenses e iraníes. El “realismo” republicano cuestionó el reconocimiento del estatuto nuclear de Irán porque no otorgaba garantías a los Estados vecinos en la región y la “debilidad” de negociar la liberación de ciudadanos de Estados Unidos. Desde la perspectiva demócrata, la opción política por un Acuerdo internacional supervisado por el OIEA se ha visto consolidada con la victoria de los moderados reformistas cercanos al presidente Hassan Rohani.

El Acuerdo alcanzado con Irán con la participación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania exhibe también los cambios registrados en pocas décadas en el funcionamiento del sistema internacional, como consecuencia de modificaciones en la estructura. Esos cambios, que comenzaron a plasmar otra realidad mundial con un escenario de varios polos, se expresó recientemente en un lapso corto de tiempo, como señaló Emir Sader en un artículo de opinión. Si bien genera controversias la conceptualización de la vinculación estructura-sistema, de la jerarquía del sistema internacional, del número de polos y el nexo funcional con las regiones y el sistema, lo que sí puede afirmarse es que Rusia y en menor medida China se posicionaron de otra manera frente al conflicto en Siria y la posible intervención en Irán, luego de las desavenencias en relación a la intervención en Libia. Rusia por su parte tiene un interés geopolítico en esa región: mantiene desde hace años una cooperación técnica en temas nucleares entre otros con la República Islámica; busca mantener un equilibrio regional para no quedar limitado con un monopolio saudí en el mercado energético y busca contener una posible

expansión del fundamentalismo sunita. China por su parte también gana con este acuerdo con vías para asegurar el abastecimiento energético.

El Acuerdo nuclear modifica también la geopolítica regional en varios sentidos. En primer lugar, Estados Unidos se desmarca de Israel en la posición intransigente de Benjamin Netanyahu de que un Acuerdo con Irán posibilitará el crecimiento económico de ese país y en última instancia la posibilidad de conseguir el arma nuclear, ya que de hecho tiene la tecnología y la expertise para tenerla. Israel pierde entonces, al menos en esta coyuntura, la posición relevante que tenía de influir en el dictado de las reglas y límites en la política regional.

Irán sale claramente fortalecido del Acuerdo, luego de varios años de sanciones internacionales, ya que vuelve con un reconocimiento internacional al desarrollo del programa nuclear con fines civiles. Si bien algunos análisis ponen el énfasis en que Irán alcanzó el umbral para pasar a ser potencia nuclear, lo que importa es que ese reconocimiento lleva implícito la apuesta a un nuevo equilibrio regional. En otras palabras, frente a la amenaza del fundamentalismo del Estado Islámico, Irán va a constituir una base necesaria para el régimen sirio y para controlar la evolución en Irak. Este reequilibrio regional afecta claramente a Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos Árabes en el retorno de Irán al mercado energético y a la inversión internacional. En el caso de Arabia Saudita el Acuerdo no afecta solamente intereses económicos, sino también la apuesta al liderazgo regional y a marcar la diferencia religiosa.

Bibliografía

- Ben-Ami, Shlomo "Irán está saliendo victorioso" *El Tiempo*. Project Syndicate. 4 de mayo 2015.
Disponible: <http://www.eltiempo.com/mundo/medio-orientelacuerdo-sobre-armas-nucleares-en-iran-analisis-del-excanciller-shlomo-ben-ami/15681515>
- Hidalgo García, María (2014) *El Acuerdo Nuclear del P3+3 e Irán y su repercusión en Oriente Medio*. Documento de Análisis 6/ 2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Kissinger, Henry (2016) *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia* Barcelona, Debate.
- Sader, Emir (2014) "El año en que el mundo empezó a cambiar" *Página 12*. Disponible: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-252845-2014-08-13.html>
- Solanas, Javier (2016) "Puentes sobre el Golfo Pérsico" *El País*. Project Syndicate. 3 de febrero.
Disponible: http://elpais.com/elpais/2016/02/02/opinion/1454411208_402009.html

LA FIRMA DEL ACUERDO TRANSPACÍFICO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA (TPP): OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

Natalia Ferreira Coímbra¹

Antecedentes

La firma del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) el 5 de octubre de 2015 implicó la extensión del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (conocido como Acuerdo P4), un tratado de libre comercio de nueva generación firmado por Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur en 2005, al que ahora se suman varias de las principales economías del mundo. Efectivamente, el TPP comprende ahora, además del grupo original de países, a Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, México, Malasia, Perú y Vietnam, conformando un proceso de integración económica que representa el 24% del comercio internacional de bienes y servicios y más del 35% del PIB mundial².

El objetivo principal del acuerdo es el de conformar una zona de libre comercio que comprenda a los distintos sectores de la economía y trascienda el alcance de un simple acuerdo de acceso a mercados. En este sentido, los países negociaron lo que se conoce en la literatura de la política comercial como la firma de un Acuerdo Comercial Regional Complejo (ACRC). Estos acuerdos, que tienen sus orígenes en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a principios de los 90, tienen por objeto sortear las limitaciones que enfrentan los formatos de integración tradicionales. Esto es, se deja de pensar en la integración regional como en la conformación de acuerdos de libre comercio en bienes que evolucionan hacia uniones aduaneras, en donde se pierde la autonomía de la política comercial respecto a terceros, en tanto se avanza en una integración más profunda de la economía que no implica que los miembros del acuerdo tengan que decidir conjuntamente cómo se relacionan comercialmente con un país que no es parte del acuerdo. De esta manera, el TPP comprende –además de los compromisos de eliminación de barreras al comercio de bienes– disposiciones sobre el comercio de servicios, las inversiones, las compras del Estado, las políticas de competencia y la propiedad intelectual, entre otros sectores regulados.

1 Docente-investigadora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON) de la Universidad de la República, Uruguay.

2 Según datos del Banco Mundial. Disponibles en: <http://datos.bancomundial.org/indicador>

Contenidos del Acuerdo

El acuerdo se estructura en 30 capítulos y 4 anexos principales. El cuadro 1 muestra los principales contenidos comprendidos en cada disciplina. El acuerdo dispone en primera instancia el tratamiento que se le dará a las mercancías que se comercializan entre los miembros. Los países se comprometen a cumplir con un cronograma de desgravación arancelaria que prevé que para la mayor parte del universo de bienes transables originarios de los países firmantes se eliminan los derechos de importación al cabo de 4 años a partir de la entrada en vigencia del acuerdo.

El capítulo de acceso a mercado en bienes también regula la imposición de medidas sanitarias y fitosanitarias y normas técnicas, de manera de evitar que las mismas se impongan con el objeto de esgrimir barreras encubiertas al comercio. A su vez, prohíbe explícitamente la aplicación de salvaguardias y subsidios a la exportación para el caso de bienes agrícolas originarios de un país miembro que tengan como destino a cualquier otro miembro. Esto es particularmente importante porque los mercados agrícolas son los que reciben mayor protección arancelaria en el mundo y la eliminación de aranceles podría generar incentivos para esgrimir barreras alternativas, menos transparentes, que “vaciaran” los compromisos acordados. Más allá de las previsiones horizontales, los países en su cobertura específica exceptúan algunas mercancías de los compromisos generales de acceso a mercado. Estas excepciones pueden ser a nivel de cada país (típicamente excepciones a la desgravación arancelaria en productos específicos)³ o de carácter genérico (para sectores identificados como sensibles por todos los miembros). Dentro de este último grupo se sitúa el caso del sector de vestimenta y textiles que mantiene reglas de origen y procedimientos de verificación y monitoreo especiales, así como una comisión de seguimiento propia.

Cuadro 1: Estructura y Contenidos del TPP

Disciplina	Principales contenidos
Acceso a mercado y trato nacional para bienes	Desgravación arancelaria
	Reglas de origen
	Medidas SPS y TBT
Facilitación de comercio	Cooperación aduanera
	Resoluciones anticipadas
	Automatización y procedimientos electrónicos
	Envíos expresos
	Liberación expedita de mercadería

3 Ejemplos: Australia y Perú no eliminan el componente específico de los aranceles mixtos en el caso de algunas mercancías, mientras que Japón y Vietnam mantienen cuotas y aranceles con desgravación parcial, así como plazos de desgravación más prolongados para ciertos productos.

Inversiones	TN, NMF y estándares mínimos de trato Expropiación y compensación Transferencias Prohibición de requisitos de desempeño Solución de controversias Inversionista-Estado
Comercio de servicios	Acceso a mercado, TN y NMF Presencia local Regulación doméstica Pagos y Transferencias
Comercio electrónico	Prohibición de derechos aduaneros Tratamiento no discriminatorio Marco regulatorio para las transacciones electrónicas Protección del consumidor y de la información personal
Compras Públicas	TN para bienes, servicios y proveedores Prohibición de condiciones compensatorias especiales Requisitos técnicos, plazos y condiciones para participar Tratamiento de las ofertas y adjudicación de contratos
Política de competencia *	Regulación doméstica sobre la competencia Derechos de acción Protección al consumidor
Empresas públicas y monopolios designados	Tratamiento no discriminatorio y consideraciones comerciales Tribunales y órganos administrativos Asistencia no comercial
Propiedad Intelectual	Marcas Denominaciones geográficas Patentes Diseños industriales Derechos de autor
Normas laborales y medioambientales	Regulación laboral de acuerdo a estándares OIT Regulación de aplicación de normas medioambientales
Competitividad, facilitación de negocios, cooperación, desarrollo y Pymes *	Cooperación Comités de seguimiento y aprovechamiento de oportunidades

En los casos con * no aplica mecanismo de solución de diferencias

Fuente: Elaboración propia en base a texto del TPP

El TPP también comprende al comercio de servicios. En particular, se incluye el comercio transfronterizo, la entrada temporal de personas de negocios, un capítulo específico para el sector de las telecomunicaciones y otro para el caso de servicios financieros.⁴ En estos casos se acuerdan compromisos de trato nacional (TN) y trato de nación más fa-

4 La presencia comercial se encuentra cubierta por el capítulo de Inversiones.

vorecida (NMF)⁵, así como la prohibición de medidas que restrinjan la participación en el mercado o los requerimientos de presencia local. Asimismo, se reconoce el derecho a regular domésticamente el sector, al tiempo que se dispone que los estándares técnicos y los requerimientos de licencias no podrán constituir barreras innecesarias al comercio entre los miembros.

Además del comercio de bienes y servicios per se, el acuerdo mantiene compromisos en materias complementarias. Es así que se incluye un capítulo de Inversiones que cubre tanto a la inversión una vez que se ha establecido –como es el caso de los compromisos tradicionales en materia de inversiones que figuran en los acuerdos de tipo APPRI⁶– como a la inversión en su etapa de pre-establecimiento⁷. El capítulo dispone el TN y NMF para las inversiones e inversores, al tiempo que prohíbe la aplicación de requisitos de desempeño (ej.: pedirle al inversor del otro país que la inversión que va a realizar tenga un determinado desempeño exportador o un requisito de contenido local). Asimismo, se protegen los derechos adquiridos por los inversores del socio regulando la compensación en caso de expropiación estatal así como la libre transferencia de capital y utilidades vinculadas a la inversión. Finalmente, también se incluye una sección que regula las disputas entre los inversores y el Estado en donde un inversionista de cualquier país miembro puede llevar a otro país miembro directamente a un tribunal arbitral internacional para dirimir las controversias que surjan durante la vigencia del acuerdo.

Al igual que en el caso de las inversiones, las compras del Estado también se encuentran comprendidas por el acuerdo. En este caso los miembros acuerdan la apertura recíproca de sus mercados de contratación pública, brindando trato nacional a los bienes, servicios y proveedores de los Estados miembros del acuerdo. Al mismo tiempo, el capítulo mantiene cláusulas específicas sobre el tratamiento que se les dará a las PYMEs, así como un trato especial y diferenciado (TED) para el caso de los países en desarrollo con plazos de transición para la implementación de los compromisos asumidos.

El TPP también dispone un capítulo sobre propiedad intelectual (PI) que incluye el principio de trato nacional para todas las formas de PI, al tiempo que regula los requerimientos de los países en materia de marcas, patentes, diseños industriales, denominaciones geográficas y derechos de autor.

Finalmente, el acuerdo mantiene disposiciones sobre comercio electrónico, facilitación del comercio, política de competencia, empresas públicas y monopolios designados, normas laborales y medioambientales, y una serie de capítulos que tienen por objeto la cooperación y el intercambio de experiencias a los efectos de identificar oportunidades de negocios, sinergias para el desarrollo y facilitación del aprovechamiento de las oportunidades comerciales del acuerdo por parte de las PYMEs.

5 El trato nacional (trato de nación más favorecida) refiere a tratar a los servicios del país socio y a los proveedores de servicios de éste de manera no menos favorable de lo que se trata a los servicios y proveedores nacionales (de cualquier otro país).

6 Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

7 En donde se busca mejorar el acceso de la inversión a través de un trato no discriminatorio en los requisitos de entrada (ejemplo: licencias para poder instalarse u operar).

Bibliografía y bases de información consultadas

Texto del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (2015). Disponible en: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>

Banco Mundial (2016). Indicadores, base de datos estadísticos. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador>

WITS (2016). Base de datos de comercio internacional del Banco Mundial. Disponible en: <http://wits.worldbank.org/>

EVOLUCIÓN DE BRICS: ¿CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA O REALISMO DE PODER?

Lincoln Bizzozero Revelez¹

El año 2015 tuvo como principal acontecimiento del BRICS la realización de la VII Cumbre en la ciudad rusa de Ufa, capital de la república de Bashkiria. La realización de esa Cumbre se solapó con la Cumbre de la Organización de la Cooperación de Shanghai (OCSH), formada por China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Uzbekistán y Tayikistán y con reuniones con dirigentes de la Unión Económica Euroasiática que integran Bielorrusia, Rusia, Armenia y Kirguizistán.

Las Cumbres anuales constituyen el principal referente de la evolución del grupo BRICS y es el que mide los avances reales que va concretando. En el caso de la VII Cumbre, las principales realizaciones concernieron la puesta en funcionamiento del Nuevo Banco de Desarrollo y del fondo de reservas, denominado Acuerdo de Reservas de Contingencia, frente a posibles problemas de liquidez en el corto plazo de los países, para otorgar mayor seguridad a la red financiera global funcionando como una alternativa a las instituciones económicas internacionales existentes.

Los BRICS pudieron mostrar la concreción de estos dos resultados, que ya habían sido acordados en la V Cumbre realizada en el 2013, en momentos en que dejaron de desempeñar como bloque el papel de motor impulsor de la economía mundial. Además de eso, algunos países BRICS llegaron a la VII Cumbre con problemas económicos y/o políticos domésticos, regionales e internacionales. Particularmente, los países más afectados por la situación fueron Brasil, Rusia y China. Brasil llegó a la Cumbre con problemas políticos domésticos derivados entre otras cuestiones del estancamiento de la economía y el decrecimiento de sus exportaciones, lo cual fue generando una base de descontento político en el sistema político y en el seno del gobierno sobre la orientación de la política exterior y la política económica. En el caso de Rusia, convergieron temas estructurales económicos con la crisis de Ucrania, las sanciones económicas impuestas por la Unión Europea y la caída del rublo. Además, en el caso de Rusia, la caída de los precios de hidrocarburos, expuso una vez más la vulnerabilidad de su estructura económica. China por su parte ingresó en una etapa dirigida de menor crecimiento económico, generando impactos condicionantes en el ámbito doméstico y en la evolución de regiones y países, incluyendo los de América Latina. La República de Sudáfrica siguió manteniendo problemas de funcionamiento por el déficit energético, lo cual derivó en cuestionamientos importantes sobre sus efectivas capacidades de crecimiento para las instituciones económicas internacionales (Informes del FMI). Y finalmente la India, si bien había mantenido un buen indicador de crecimiento (alrededor de un 7% con posibilidad de un 8, 2%

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

para el 2016), no había logrado imponer una agenda de temas alternativos en la región y en la cooperación internacional.

La VII Cumbre resultó entonces más una reafirmación de posibilidades políticas de los países participantes, que la de dar continuidad a una propuesta de gobernanza y de complementariedad en la gobernabilidad internacional, tal como pareció ser entre el surgimiento del bloque y el 2013 en que se resolvió crear el Nuevo Banco de Desarrollo. En el 2013, el anuncio de la creación del Nuevo Banco de Desarrollo con un capital inicial de 50.000 millones de dólares y un capital inicial suscrito de 100.000 millones, de acuerdo a lo que se acordó en la VI Cumbre, realizada en Fortaleza, provocó un impacto importante al compararse dicho monto con los 29.100 millones de dólares que comprometió el Banco Mundial para financiar obras de infraestructura en los países emergentes, en desarrollo y en “condiciones diversas de inferioridad”.

En el año 2013, el anuncio de la creación del Nuevo Banco de Desarrollo generó diversos impactos en el núcleo duro de la política internacional y en la orientación y contenidos a otorgarle a los fondos. Los impactos en el núcleo duro de la política internacional concernieron directamente a Estados Unidos principalmente y en menor medida la Unión Europea, por el papel creciente de China en la gobernabilidad del sistema internacional. La respuesta de Estados Unidos en esta dimensión, vinculada con la marcha de la economía internacional, fue la de acelerar las dos iniciativas mega-espaciales –la transpacífico y la transatlántico– cuyo eje articulador es Estados Unidos y que no incluye ningún país de BRICS. Estas iniciativas exhiben una estrategia definida por parte de Estados Unidos con vistas al sistema de comercio internacional y a los competidores en el escenario mundial: por una parte el fortalecimiento de posición en los temas “OMC-plus” y por otra parte continuar siendo el eje vertebrador de iniciativas y de la agenda de temas que ordenen el sistema internacional.

Los debates en materia de contenidos y alcances de los fondos del Nuevo Banco de Desarrollo concernieron las prioridades sobre el desarrollo y los sectores y regiones hacia los cuales canalizar prioritariamente los fondos. Si bien el Nuevo Banco de Desarrollo recién comenzaría a hacer operativa la canalización de fondos en el 2016, los contenidos y orientación de los fondos en materia de desarrollo fueron puestos en el debate por organizaciones como OXFAM. El punto esencial objetado era si los fondos irían a suplir las falencias de las instituciones económicas internacionales de acuerdo a los mismos criterios de selección o bien deberían ser utilizados en convergencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en definitiva a que apuntaran a disminuir la pobreza y extrema pobreza. La dilucidación de este punto en uno u otro sentido podría significar que los BRICS conformaran efectivamente una alternativa en materia de desarrollo o bien que significaran un bloque con vistas a conseguir capacidades y atributos de poder en el sistema.

Los resultados de la VII Cumbre deben ubicarse en este contexto en que se dirimen iniciativas y prioridades temáticas entre Estados Unidos y la República Popular China principalmente, pero donde juegan otros actores como ser la Unión Europea, Rusia, India. En el balance de la VII Cumbre, los resultados que se hicieron más evidentes tuvieron relación con los temas de política internacional en los que estaban concernidos

países BRICS, que con las apuestas a la gobernanza mundial, tal cual había sucedido en algunas Cumbres anteriores. Entre esas manifestaciones de política internacional, la más visible en esa VII Cumbre fue la de Rusia.

Rusia mostró los resultados positivos de la VII Cumbre y exhibió los logros políticos de hacer converger la posición en algunos temas de política internacional con las resoluciones de BRICS. En ese sentido, aprovechó el carácter de locatario para que la Cumbre reforzara su posición política en varios temas de la agenda internacional en que sus intereses están localizados, entre los cuales el de Ucrania, el acuerdo nuclear con Irán y la situación en Siria. Por otra parte, reafirmó su papel en la Organización de Cooperación de Shanghái, como estabilizador y articulador de la región euro-asiática y como garante de varias cuestiones de la agenda internacional.

El futuro del bloque BRICS aparenta estar más en sintonía con los temas de política internacional que de construcción de gobernanza o de complementariedad de gobernabilidad. En cuanto al Nuevo Banco de Desarrollo y el fondo de divisas, la implementación de las mismas podría generar un núcleo mínimo de acuerdos en el funcionamiento y generar una nueva aproximación con vistas al funcionamiento del sistema internacional y a las necesidades que se generen.

Bibliografía

- Bizzozero, Lincoln (2013) Las negociaciones EEUU-UE por un espacio transatlántico. ¿Un movimiento hacia el nuevo tablero mundial? *Revista Vadenuevo* N° 58, julio.
- Kateb, Alexandre (2011) *Les nouvelles puissances mondiales. Pourquoi les BRIC changent le monde*. Paris. Ellipses.
- Olivié, Iliana - García-Calvo, Carola - Gracia, Manuel (Coord.) (2015) *Informe Elcano de presencia global 2015* Real Instituto Elcano. Madrid.
- OXFAM (2014) El Banco de Desarrollo de los BRICS: por qué el nuevo banco global debe adoptar una agenda a favor de los pobres. Resumen Ejecutivo. Disponible: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/the_brics_development_bank_exec-summary_sp_0.pdf

Parte segunda

Regiones mundo

REGIÓN MUNDO

AMÉRICA LATINA/CARIBE

CUBA Y COLOMBIA, RAYOS DE ESPERANZA DE UNA AMÉRICA LATINA EN PLENA TORMENTA¹

Olivier Dabène²

El anuncio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, el 17 de diciembre de 2015, desvaneció el último vestigio de la Guerra Fría en el continente. Sin embargo, la administración estadounidense no ha abandonado su objetivo de democratizar el régimen cubano, pero cambia de método, reconociendo ahora el fracaso del embargo. El 2015 fue un año de intensa actividad diplomática. Las imágenes del encuentro entre Barack Obama y Raúl Castro en la Cumbre de las Américas, realizada en abril de 2015 en Panamá, y aquellas sobre la izada de banderas en las respectivas nuevas embajadas, son memorables.

La otra imagen del año es la del presidente colombiano Juan Manuel Santos estrechando la mano del jefe de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ricardo Londoño, alias Timochenko, el 23 de septiembre en La Habana. La firma de un acuerdo que busca la creación de una jurisdicción especial para la paz, y la conclusión de las negociaciones anunciadas en un plazo máximo de seis meses, justifican una escena parecida. La esperanza de los colombianos se encuentra revitalizada.

Las capitales del continente celebran unánimemente dichos hechos, en un momento en donde la falta de crecimiento económico, la inseguridad y, sobre todo, los escándalos de corrupción exasperan la opinión pública y debilitan los gobiernos. En efecto, América Latina se encuentra atrapada en una crisis de gobernabilidad. La mayoría de los presidentes están paralizados por los niveles de popularidad orientados a la baja. Algunos se encuentran luchando por mantener la estabilidad haciendo frente a fuertes movilizaciones sociales.

1 Este artículo fue inicialmente publicado en *Political Outlook 2015 de América Latina*. Observatorio América Latina y el Caribe (OPALC). Sciences Po. OPALC – Universidad Externado de Colombia.

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

En Brasil, los sectores conservadores, vencidos en 2014 por cuarta vez consecutiva en las elecciones presidenciales, organizan la desestabilización de la presidenta Dilma Rousseff. Poco hábil para manejar los pesos duros de su coalición, en particular con el Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB), partido responsable de escándalos de corrupción que no terminan de agitar al país³, y confrontada a una severa recesión económica, la presidenta inicia su segundo mandato el primero de enero de 2015, en las peores condiciones.

El procurador Rodrigo Janot preguntó sobre el grado de conocimiento que tenía Dilma Rousseff acerca del desvío de fondos cuando presidía el Consejo de Administración de la compañía petrolera Petrobras en la década del 2000, y varias voces aclamaron la apertura o inicio de un proceso de destitución. La popularidad de la presidenta tocó fondo en agosto-septiembre de 2015, con solo un 8 % de apoyo en las encuestas de opinión, contra un 42 % en diciembre 2014, al término de su primer mandato. En octubre se vio obligada a reorganizar su Gobierno, ofreciendo más carteras ministeriales a su importante aliado, el PMBD. Se instaló entonces una especie de cohabitación que frena la salida de la crisis económica.

Más allá de la suerte de la presidenta, la investigación “Lava-Jato”, sobre corrupción, reveló las relaciones cómplices que el mundo político mantiene con las grandes empresas. El ex presidente Lula se encuentra acorralado, y el arresto inesperado del presidente de Odebrecht, primera empresa de obras públicas de América Latina, tiene un valor simbólico. Para muchos, el juez federal Sergio Moro, quien lideró la investigación sobre Petrobras, es un héroe. La “Mani Pulite”⁴, versión brasileira, dejará muchas marcas profundas en el panorama político del país.

En Chile, otro presidente se encuentra pasando un periodo difícil. Triunfalmente elegida en diciembre de 2013, Michelle Bachelet conoció un primer año más bien favorable, particularmente después de la adopción de una reforma fiscal. El año 2015 empezó con una serie de escándalos de corrupción, de los cuales uno tuvo que ver con su propio hijo. La presidenta ha intentado tomar las riendas del asunto a través de una reorganización ministerial pero ha sido en vano. En junio, 68 % de los chilenos tenían una imagen negativa de la presidenta. Solamente su antecesor, Sebastián Piñera, tuvo un resultado peor en el momento de las grandes movilizaciones de estudiantes en agosto 2011. Chile, un país con reputación de transparencia, se descubre a sí mismo como corrupto, al igual que sus vecinos. La pesadilla de Michelle Bachelet se detuvo por un tiempo por la victoria de la selección chilena frente al seleccionado argentino en la final de la Copa América de fútbol el 4 de julio de 2015. Un alivio de corto plazo. Los chilenos se encuentran fuertemente exasperados y rechazan en masa a toda la clase política, situación que crea un clima favorable para la aparición de un candidato alternativo o independiente en las próximas elecciones.

3 Escándalos que afectaron particularmente la compañía petrolera Petrobras, en proporciones nunca antes vistas en la historia del país (*petrolão*).

4 En la Italia de comienzos de los años noventa, la operación “manos limpias” liquidó los partidos tradicionales: la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

En Perú, el presidente Ollanta Humala, como la mayoría de sus antecesores, nunca ha obtenido un apoyo masivo en la opinión pública. Su grado de popularidad cayó al 10 % en octubre de 2015, la cifra más baja desde el comienzo de su mandato. Un año antes de las elecciones de abril de 2016, y frente al descontento generalizado con su mandato, un medio de comunicación que siempre lo ha criticado, lo encuentra incluso sospechoso de querer realizar un golpe de fuerza que recuerda el realizado por Fujimori en 1994. El “ollantazo” sería una respuesta a las veleidades de golpe de Estado de la derecha radical⁵. El clima social peruano se encuentra afectado por las movilizaciones contra los proyectos mineros del Gobierno. En una coyuntura en donde los ingresos de exportación disminuyen, el país busca atraer inversionistas que puedan aumentar su capacidad productiva. En el 2015, los proyectos Tía María (cobre) y Conga (oro) del 2010-2011, suscitaron una resistencia fuerte en los sectores campesinos afectados en el departamento de Arequipa. A finales de mayo, una huelga general provoca la militarización de ocho departamentos del país (Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna), recordando los peores momentos de la lucha contra Sendero Luminoso, hace veinte años. Ollanta Humala, quien en un principio de su campaña se comprometió a consultar sistemáticamente las comunidades concernidas por dichos proyectos, finalmente decidió privilegiar la industria extractiva, provocando la ira de los movimientos sociales que reclaman una declaración de “vacancia” del poder⁶. El mandato de Humala termina en julio de 2016.

América Central también vive un momento de fuerte agitación social, en un punto que evoca la imagen de “primavera centroamericana”⁷. En Guatemala, el 25 de abril 2015 empiezan varias manifestaciones semanales en protesta contra la corrupción del Gobierno, provocando la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti. Por su parte, el presidente Otto Pérez Molina, quien terminó el primer año de mandato con más del 70 % de opiniones favorables, fue rechazado en mayo 2015 por el 61 % de los guatemaltecos. Pérez Molina intenta en vano finalizar su mandato presidencial. La publicación en julio de un informe sobre el financiamiento de la política, elaborado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), da a conocer nuevas pruebas sobre la influencia de los grupos criminales en las campañas electorales⁸. El 31 de agosto, el Congreso retira la inmunidad al presidente Pérez Molina, quien renuncia el 2 de septiembre. En mayo, el descontento general se extiende al país vecino, Honduras. Las “marchas de las antorchas” exigen la renuncia del presidente Juan Orlando Hernández,

5 Ver, por ejemplo, A. Álvarez Rodrich, “El riesgo del ‘Ollantazo’”, *La República*, 2 de junio 2015

6 Vacancia presidencial: disposición prevista en artículo 113 de la Constitución peruana. La presidencia puede ser declarada “vacante” si el Congreso declara que su titular se encuentra con una incapacidad moral o física permanente

7 Ver el ejemplo, A. M. Delgado, “Centroamérica en el umbral de su primavera de descontento”, *El Nuevo Herald*, 6 de julio de 2015.

8 CICIG, “Informe: El financiamiento de la política en Guatemala”, Guatemala de la Asunción, 16 de julio 2015 (www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf).

acusado de financiar su campaña electoral con el desvío de fondos del Instituto Hondureño de Seguridad Social. Lo anterior hace necesario el establecimiento de una comisión de las Naciones Unidas contra la impunidad. En Nicaragua, además de la corrupción y la erosión continua del Estado de derecho, el proyecto faraónico de construcción de un canal interoceánico de 278 kilómetros despertó la ira de alrededor de 120.000 personas que serán desplazadas y de todos los nicaragüenses preocupados por los daños ambientales que causaría el canal al lago de Nicaragua, atravesado por más de 100 kilómetros⁹.

En estos tres países centroamericanos, los indignados se movilizan y hacen un llamado a manifestarse utilizando las redes sociales como medio de convocatoria. Como ocurrió en 2013 en Brasil, las movilizaciones iniciales son muy concurridas, pero son también frágiles porque no disponen de respuesta institucional y pueden diluirse en cualquier momento. Por otra parte, el clima político de América Latina se está polarizando, ya sea porque algunos países se encuentran en campaña (México, Argentina, Guatemala, Haití, Venezuela), o porque algunas reformas previstas crean un malestar general.

En Ecuador, las medidas fiscales anunciadas en junio por el presidente Correa (impuesto sobre las herencias y sobre las rentas), provocan cierta resistencia. La polarización forzó al presidente a suspender parcialmente sus proyectos con el fin de no arruinar la visita del Papa (8 de julio). Sin embargo, este repliegue no calma a la oposición, que exige la renuncia del presidente. Este último acusa a los manifestantes de querer realizar un golpe de Estado, acentuando así la polarización.

En Bolivia, el tema de la reelección indefinida divide al país, mientras que varias reivindicaciones sociales en Potosí se convierten en impulsos autonomistas¹⁰.

No es difícil encontrar varias causas comunes a todas estas dificultades. Por quinta vez consecutiva en 2015, América Latina ha visto su crecimiento económico aminorarse. En 2015, las dificultades económicas de China (devaluación de la moneda) tuvieron repercusiones negativas en todos los rincones del continente. Venezuela (-6,7 %), Brasil (-2,8 %), Ecuador (0,4%) y Argentina (1,6 %) son los países que más se encuentran afectados, mientras que Centroamérica (4,1 %), México (2,2 %) y Bolivia (4,4 %) tuvieron mejores resultados¹¹. Los gobiernos parecen fracasar al no encontrar soluciones para el crecimiento de la economía, lo que ha generado insatisfacción en algunos sectores que salieron de la pobreza en años anteriores y que no les gustaría recaer en ella.

Sin embargo, América Latina no es tan solo víctima del contexto internacional y de la disminución de las exportaciones de materias primas. La crisis económica tiene tam-

9 K. Coleman, "What do Nicaraguans think of president Ortega's interoceanic canal?", Americas Barometer Insights 2015, n°. 112. (www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO912en.pdf).

10 El Comité cívico de Potosí exige trabajos de infraestructura (particularmente, aeropuerto internacional y hospital).

11 Proyecciones de crecimiento de la Cepal para el año 2015 (www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pibactualizacion_proyecciones_oct2015.pdf). Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional son más pesimistas: -10 % en Venezuela, -3 % en Brasil y -0,6 % en Ecuador (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/tblparta.pdf).

bién un origen local. El aumento del gasto público está siendo cuestionado, y, por ello, se prevén varios ajustes dolorosos. Además, el descontento también incluye corrupción e inseguridad, dos ámbitos en donde las políticas públicas pueden marcar la diferencia. En ese sentido, la opinión pública tiene toda la razón en mostrarse severa con sus gobernantes. Incluso si se tiene en cuenta que la corrupción es difícil de medir, y, así sea denunciada y más visible, América Latina se encuentra todavía mal posicionada en las estadísticas internacionales, y hasta ahora no ha habido ningún progreso importante¹².

La impunidad de la que gozan muchas personalidades políticas y altos funcionarios acusados de corrupción aumenta el rechazo creciente a la clase política, como lo miden todos los institutos de sondeo. En esta área, América Latina dispone de un alto margen para progresar. En ese sentido, Brasil y Guatemala están mostrando el camino.

Paralelamente, la violencia –que es proporcional al poder de los carteles del narco-tráfico– hace estragos en varias grandes ciudades de la región. América Latina (sobre todo Centroamérica) continúa siendo la región del mundo en paz que conoce las tasas de homicidios y feminicidios más elevadas del mundo¹³. No obstante, algunas ciudades están obteniendo resultados espectaculares, lo que demuestra que no hay ninguna fatalidad en el tema. Por ejemplo, en la década del 2000, Bogotá logró tasas de homicidios inferiores al 20 por 100 000 habitantes, cifras contrarias a las de la década de los noventa (90 por 100 000). San Pedro Sula (Honduras), Ciudad Juárez (México) o Caracas (Venezuela), tres de las ciudades más violentas del mundo, podrían llegar al mismo resultado gracias a una dosis equilibrada de políticas preventivas y represivas.

A estas dificultades se añade un factor político. En los países donde la izquierda gobierna, los sectores conservadores, que han sido apartados del poder, están impacientes. La incapacidad de la derecha de articular un proyecto político alternativo es un obstáculo frente a los votantes. Las campañas de desestabilización se exacerban, a tal punto que Rafael Correa, no sin razón, evoca una nueva guerra fría. Algunos sectores de la izquierda, por su parte, no tienen previsto perder y están listos a distorsionar las campañas electorales para imposibilitar la victoria de la oposición. Sus líderes, particularmente Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador) y Daniel Ortega (Nicaragua), no tienen sucesores, lo que hace indispensable su estancia en el poder, viéndose tentados a realizar reformas constitucionales (reelección indefinida) o maniobras políticas que degradan la democracia.

Hugo Chávez introdujo de manera tardía y un poco imprudente a Nicolás Maduro. Desde ese momento, Venezuela se sumerge cada vez más en la crisis. En estos países, basta solo un pequeño catalizador, para que los diferentes sectores de la población salgan a las calles. Las movilizaciones y la crisis de gobernabilidad tienen a su vez un costo económico que tendrá que evaluarse cuidadosamente.

Así se ha presentado el contexto político y económico de América Latina con perspectivas sombrías en cuanto al crecimiento económico, en la institucionalidad política y en la evolución democrática.

12 Ver el índice de percepción de la corrupción de Transparency International (www.transparency.org).

13 Ver, por ejemplo, UNODC, Global Study on homicides (<https://www.unodc.org/gsh/>).

LAS RELACIONES SINO-LATINOAMERICANAS DEL 2015: MÁS COMERCIO, MÁS INVERSIÓN, ¿MAYOR DEPENDENCIA?

Andrés Raggio¹

Se analizan las relaciones de América Latina con China para el año 2015 en base a tres factores: la relación comercial; las inversiones, con fuerte énfasis en los préstamos de inversión y en un sector clave para la región como para China, como es la infraestructura; así como los diferentes acuerdos que se llevaron a cabo durante el año, los cuales marcan la pauta del porvenir.

Más pido y aún más doy: el comercio exterior de la región con China

Indudablemente la relación comercial entre la República Popular China y la región latinoamericana y caribeña ha crecido exponencialmente desde inicios del siglo, esto dibujó un perfil que suele denominarse como de economías complementarias, entendido esto como una relación entre dos economías, donde una suele abastecer productos primarios, y la otra ofrecer productos manufacturados. Si bien una relación complementaria a priori no debe ser entendida de forma negativa, esto puede generar un ciclo vicioso, en este caso de reprimarización, producto de los incentivos a concentrarse en la producción de ciertos bienes (Bolinaga - Slipak, 2015; Slipak, 2012). Este hecho también puede interpretarse como una reedición autóctona de la enfermedad holandesa (petróleo), siendo para la región, particularmente para el Cono Sur, visto desde el proceso de sojización (Puyana y Constantino, 2013).

El crecimiento de la economía china fue un factor preponderante para su reposicionamiento en el tablero. El fuerte proceso de industrialización y de crecimiento económico de China, se produjo de la mano de un cambio en su matriz demográfica muy importante. Esos cambios generaron una demanda de materias primas para abastecer a la población, lo cual conjuntamente con las aspiraciones de crecimiento, llevaron a la República Popular a salir al mundo a buscar el material necesario para ello. Es aquí donde la relación con otras zonas del globo, como África o América Latina se hizo fundamental, dada la importancia de sus recursos naturales.

Producto de lo anteriormente mencionado, el comercio exterior chino para con América Latina tuvo una fuerte suba, llegando a posicionar a China como un socio fundamental para casi todos los países de la región. Algunos de los datos que sobresalen a nivel particular son el avance como principal destino de exportaciones para Brasil, Chile y Perú, siendo el segundo socio comercial para Argentina y el tercero para Uruguay.

¹ Asistente de Investigación del Observatorio de Regionalismos de América Latina/Caribe, Programa de Estudios Internacionales – FCS-UDELAR. Doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina).

En otros casos, sorprende la magnitud del posicionamiento chino como destino de las exportaciones, siendo sumamente representativa la diferencia posicional entre el 2003 y el 2015 para los casos de Bolivia (17-5), Colombia (27-7), Ecuador (31-5) y Venezuela (18-5).

En relación a las importaciones desde China, la diferencia no ha sido tan sorprendente aunque cabe destacar que en todos los casos se generó un aumento de la relevancia como socio comercial, llegando a ser el primero o segundo en todos los casos de la región suramericana. Ahora bien, más allá de ser un socio importante, es menester describir cuál es la magnitud de este actor en el comercio de la región. Para esta cuestión, se entiende que a mayor grado de participación de un país en las exportaciones y/o importaciones de otro país, mayor grado de dependencia comercial.

En el 2015 existió mayor dependencia en algunos países por falta de diversificación de destinos, tales como Brasil (20%), Chile (26,37%) y Perú (21,77%), donde las exportaciones hacia China representaron al menos un quinto del total. En el caso contrario, Paraguay (0, 37%), México (1,28%) y Ecuador (3,94%) fueron los países que menos dependieron de China para exportar, aunque estos tienen sus particulares razones. En el caso de Paraguay, las exportaciones al país asiático, particularmente de soja, tienen una escala previa antes de partir hacia China (Zona Franca de Nueva Palmira)². Para el caso de México, es menester dimensionar este bajo valor en la medida que es abrumador el porcentaje de las exportaciones que van hacia Estados Unidos de América (EUA), representadas en más del 80%, aunque China sea su tercer destino. Algo similar sucedió con Ecuador, ya que EUA acaparó un 40% de sus exportaciones en 2015, mientras que China casi el 4%, a pesar de ser el quinto destino. En cuanto a las importaciones de los países de la región que tuvieron como origen a China se encuentran diferencias considerables con las exportaciones, ya que en este caso, existe cierta homogeneidad con respecto a China en la estructura importadora de los países de la región. Ésta está dada en la medida que los bienes chinos representan entre el 17% y el 24% de las importaciones de los países de la región, siendo en casi todos los casos, bienes manufacturados.

En lo que respecta a la balanza comercial, el saldo de los países de la región es negativo en casi todos los casos, y de forma alarmante. En términos absolutos, el país con mayor saldo comercial negativo para el 2015 fue México, con exportaciones a China que rondaron los US\$ 5 mil millones, mientras que se importaron mercancías provenientes de ese país por un monto cercano a US\$ 70 mil millones, generando un déficit comercial aproximado de US\$ 65 mil millones. Por la misma vía, otros países de la región que destacaron por tener un gran déficit comercial con China en el 2015 fueron Venezuela y Colombia, con US\$ 9,7 mil millones y US\$ 7,9 mil millones respectivamente. El resto osciló entre US\$ 3 mil millones y US\$ 2 mil millones (Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú), mientras que Uruguay y Bolivia fueron los que menor déficit presentaron con China en el 2015 con US\$ 0, 8 mil millones y US\$ 1,1 mil millones respectivamente. El único país que presentó superávit comercial con China para el año analizado fue

2 Ver nota relacionada en La Nación de Paraguay: <http://www.lanacion.com.py/2016/02/04/nueva-palmira-logra-una-mayor-operatividad-con-granos-locales/>

Chile, quien exportó por US\$ 16,3 mil millones e importó por US\$ 11,9 mil millones, dejando un saldo positivo de US\$ 4,4 mil millones.

Ahora bien, una cosa es la magnitud que toma el comercio, representada aquí en el posicionamiento y la participación de China en los países de la región tanto a nivel de exportaciones como de importaciones, y otra es las características de los bienes que se transan, lo que determina a ciencia cierta, el tipo de relacionamiento entre un actor y otro.

En términos generales, según los datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y tomando solamente los tres primeros productos, el tipo de bienes transados con China son alimenticios y minerales para el caso de exportaciones, y de productos manufacturados por parte de China a la región, resaltando la telefonía celular, así como las computadoras y productos relacionados a la industria automotriz. Por tanto se puede afirmar que existe entre la región latinoamericana y el país asiático, ciertos indicios de complementariedad.

El patrón que se repite en las importaciones de los países de la región es la tecnología. Como se mencionó, la telefonía celular fue en el 2015 el producto que más se importó de China para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Aunque salvo excepciones, como pueden ser Argentina (12, 6%), Colombia (13, 4%) y Perú (10, 4%), el resto de los países tienen una estructura de importación de China bastante diversificada. Esto se ve representado en la medida que los tres principales productos importados no suman un gran porcentaje acumulado de las mercancías compradas solo a China. Siendo Colombia (22, 8%), y alejada del resto, que acumula en sus tres primeros productos importados de China cerca de un quinto del monto total. Cabe mencionar, que Venezuela en el 2014 (no hay datos del 2015) fue el único país de la región que tuvo en sus productos prioritarios la compra de bienes destinados a la industria pesada, tales como tubos de perforación.

En lo que respecta a las exportaciones, tal vez sea bastante más clara la cuestión que se busca describir y analizar en cuanto al grado elevado de dependencia. En ese sentido, los países de la región en 2015 han concentrado sus exportaciones de grandes volúmenes en pocos productos, que salvo México, han sido en materias primas. Ahora bien, dentro de la homogeneidad exportadora de los países de la región a China, se podrían separar tres grupos no excluyentes. El primero de los grupos sería el de exportadores de alimentos, principalmente de soja y carne bovina o derivados de ellos, entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay. El segundo, los exportadores de metales, como Chile y Perú con el cobre y Venezuela con el hierro. Y en tercer lugar, los exportadores de petróleo como Colombia y Ecuador.

Las Inversiones chinas en la región para el 2015: la infraestructura como vedette

La Inversión Extranjera Directa (IED) suele ser un buen indicador del potencial de una economía. Los capitales suelen fluctuar con facilidad, pero si la tendencia de inversiones es permanente puede permitirle a un país aumentar su capacidad productiva, o, a pesar de ello, generar un traspaso de capitales locales a manos extranjeras. Esta cuestión dirime de alguna forma la capacidad de capitalizar las inversiones en pro del desarrollo

productivo de ciertos sectores de una economía. En el 2015, según la CEPAL (2016), a nivel mundial la tasa de variación porcentual de IED ha aumentado un 36%, mientras que en la región latinoamericana y caribeña ha caído un 9%.

Si bien la región ha tenido un aumento relativamente sostenido de entrada de capitales foráneos desde comienzos del siglo XXI³, la crisis financiera mundial desatada a finales de la primera década ha derivado en que se tenga un retroceso paulatino hasta llegar al punto de mayor caída en el año 2015. Ahora bien, esto se explica por la variación negativa de algunos de los países del continente. En cuanto a la comparativa regional de los últimos dos años, 2014-2015, según la CEPAL, muchos países de la región han perdido capacidad relativa de atracción de inversiones. Sin embargo, algunos países, como Argentina (130%) y Venezuela (153%) han incrementado la recepción de IED, siendo el caso de Venezuela un crecimiento destacado por la baja IED del 2014. El capital chino es el que explica en gran medida el aumento en ambos países. La caída de Brasil (-23%) es considerable en la medida que es el quinto receptor a nivel mundial, manejando cifras multimillonarias que deterioran los promedios regionales, aunque fueron Colombia (-26%) y Uruguay (-25%) los países que porcentualmente cayeron más en la región el último año.

En cuanto a las inversiones chinas, existe una política acorde a la búsqueda de las materias primas para abastecer su economía cada vez más grande, apuntando a sectores claves del comercio y en particular a la infraestructura.

En lo que respecta a las inversiones, en el monto invertido por empresas chinas al correr de una década, el 2015 fue el tercer año con mayor recepción, solo por detrás de 2010 y 2014. La cifra total invertida es cercana a los US\$ 17.9 mil millones, en un total de 17 inversiones. Los montos de inversiones chinas en la región para el 2015 se distribuyeron de forma heterogénea entre los países, así como en los sectores. El país que logró captar la mayor cifra fue Argentina (US\$ 8.9 mil millones) de la mano de 4 proyectos distintos, 3 de ellos del rubro energético (nuclear, hidroeléctrico y energía alternativa) y uno de tecnología (construcción de una estación espacial). Brasil fue el otro país que recibió una gran cantidad de inversiones en el 2015, concretamente siete, las cuales representaron un monto cercano a US\$ 5.5 mil millones. De los siete proyectos de inversión, al igual que Argentina, se destaca el energético (4), contando con inversiones de menor valor en sectores como el financiero, construcción y transporte aéreo.

Hay una cuestión importante que se debe destacar para las inversiones chinas del 2015, es que de las 17 inversiones en la región tan solo dos son de tipo greenfield, una en Brasil y otra en Bahamas. Este tipo de inversiones significan que una empresa se monta desde cero, sea industrial o no, lo que genera un valor agregado y además resulta conveniente a la hora de transmitir conocimiento a la población local. Estos dos casos además contaron con valores iniciales bastante modestos para lo que suelen ser las inversiones chinas. En el primer caso, se hizo una inversión de US\$ 100 millones por parte de la empresa Build Your Dreams (BYD) en Brasil con el fin de construir una central de energía

3 Según la CEPAL (2016) sólo en el lustro 2006-2010, la IED en la región latinoamericana y caribeña tuvo un aumento promedio del 26%.

fotovoltaica. En el segundo caso, se realizó en Bahamas con una inversión de US\$ 250 millones para el sector turismo.

Según Inter – American Dialogue se estima que solo las inversiones de bancos chinos en la región desde el 2005 en adelante han sobrepasado con creces los US\$ 120.000 millones⁴, siendo esta cifra casi en su totalidad para obras relacionadas a la infraestructura.

Acuerdos con China en el 2015

En los últimos años se han concretado un entramado de acuerdos principalmente a nivel bilateral entre China y los países de la región que fueron delineando las pautas del camino avanzado. Algunos países de la región han establecido alianzas estratégicas con aquel país, como Argentina (2014), Brasil (2004), México (2013), Perú (2013) y Venezuela (2014). Estas relaciones son denominadas desde Beijing en base a las expectativas y grado de relacionamiento que tengan con el país asociado.

En el caso de Brasil, dadas las circunstancias de re-equilibrio mundial de los últimos años, se estableció una Alianza Estratégica Global (2012), la cual contaba con serios antecedentes: a nivel bilateral con la *Parceria Estratégica Sino-Brasileira* y su órgano más importante, la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN); y, a nivel internacional contaba con el BRICS. Para el resto de los países de la región que firmaron acuerdos de asociación, la misma fue denominada como una *relación estratégica integral*. En todos los casos el eje central estuvo en la cooperación económica, apuntando a potenciar los sectores más importantes para el comercio con China, a saber: el energético (Argentina, México, Venezuela), el minero (Brasil, Perú) y la infraestructura en general (Argentina, Brasil, México, Perú, Venezuela).

En el 2015 el gobierno chino hizo una apuesta importante desde el punto de vista simbólico, dado que envió al Primer Ministro Li Keqiang a una gira por algunos países de la región. Los países que visitó Li fueron Brasil, Colombia, Perú y Chile. Esta gira marcó con claridad el interés chino en dos aspectos: la infraestructura y las finanzas. En lo que respecta a la infraestructura, quedó muy clara la intención de China de ser parte (y principal beneficiario) de la construcción del mega-proyecto “ferrocarril bioceánico”, el cual será utilizado para el comercio del Atlántico al Pacífico, y viceversa. En ese sentido, podría esgrimirse, a juzgar por lo presentado sobre el intercambio comercial entre las partes, que este proyecto tiene la mira puesta en explotar aún más el comercio con China así como con toda la región del Asia Pacífico, idea que originariamente Brasil tenía desde el Barão de Rio Branco a principios del siglo XX (Mejía, 2012: 55).

En cuanto a Argentina, el 2015 fue un año muy importante para su relacionamiento con el “gigante asiático” debido a la promulgación en marzo de la ley N° 27122 que oficializó el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica e Inversiones. Dicho convenio fue muy criticado por el sistema político nacional argentino, así como por diferentes cámaras empresariales debido a las desventajas que aparentemente traería para el empleo y el empresariado nacional. En este marco, a principios de febrero, Cris-

4 Ver en: http://www.thedialogue.org/map_list/

tina Fernández visitó China, dejando tras su paso la firma de 15 acuerdos. Entre ellos se destaca el Memorándum de Entendimiento para la Creación del Foro de Negocios Argentina-China, el cual establece, entre otras cosas, la facilitación de contactos entre empresas estatales y de capital mixto de cada país, promoción de inversiones en sectores considerados prioritarios, como la energía, infraestructura, industria, minería, alta tecnología, entre otros sectores vinculados a la explotación de productos primarios. Otro acuerdo que se destaca, es el de Cooperación en el Proyecto de Construcción de un Reactor de Agua Presurizada, en el contexto de un contrato marco entre una empresa argentina y otra china para la construcción de una cuarta central nuclear. Por el lado de Venezuela, Nicolás Maduro realizó una visita oficial en el 2015, donde se firmó el Plan de Desarrollo Conjunto 2015-2025 como forma de consolidar la asociación estratégica integral. El énfasis del Plan de Desarrollo Conjunto es la cooperación energética.

En enero del 2015 se llevó a cabo la primera reunión del Foro China-CELAC, donde se estableció por parte de China el Plan de Acción Quinquenal para América Latina, el cual da continuidad al pronunciamiento del presidente chino Xi Jinping en 2014 en ocasión la VI Cumbre de Jefes de Estado de los BRICS, el denominado “Nuevo Marco de Cooperación 1+3+6”. El *acuerdo 1+3+6* propone tres ejes (uno por cada número): el referido Plan de Cooperación Quinquenal (2015-2019), de allí el número “1”; tres motores (“3”), en referencia al comercio, las inversiones y las finanzas⁵; todo se realizaría en “6” áreas prioritarias, como la energía y los recursos naturales, infraestructura, agricultura, manufacturas, innovación científica y tecnológica, y tecnología de la información. Para el mencionado plan, China se comprometió a implementar las siguientes acciones: un Fondo Especial de Infraestructura con US\$ 10 mil millones, con posibilidades de duplicarlo; un Fondo de Cooperación China-América Latina de US\$ 5 mil millones con fines de cooperación en las áreas prioritarias; un Fondo Especial de Agricultura de US\$ 50 millones; un Programa de Asociación Científico Tecnológica; un Programa de Intercambios entre Científicos Jóvenes; y organizar el Primer Foro de Innovación Científico Tecnológico China-América Latina.

Conclusiones y reflexiones finales

Del relacionamiento cada vez más estrecho de China con las economías de la región, se pueden extraer algunas conclusiones que se trasuntan en el presente. En primer lugar, la reprimarización que genera en algunos países un modelo claramente extractivista, donde las posibilidades de obtener ganancias a futuro son nulas e hipotecan las potencialidades de los mismos. Por tanto, podría considerarse que muchos de los países funcionan en algunos rubros como enclaves exportadores (Raggio, 2015).

No obstante, la cuestión no pasa solamente por China, sino más bien por cómo encarar su desembarco en el continente. Aprovechar las inversiones de capital y regular las mismas es fundamental para realmente favorecer el desarrollo de la región latinoamericana y caribeña. Un ejemplo de las posibilidades en la regulación son las inversiones en

5 Se propuso llegar en 10 años a US\$ 500 mil millones en comercio bilateral, y un stock de IED de US\$ 250 mil millones.

fusiones y adquisiciones, frente a otras como las *greenfield*, en que se incentiva el empleo y la transmisión de conocimiento. Además de eso existe toda una gama de opciones en materia de inversión que atañen temas laborales, ambientales, sociales entre otros y que conciernen en definitiva el modelo de desarrollo.

En cuanto a los acuerdos de cooperación que se llevaron adelante en 2015, y continúan la tendencia de los últimos años, se puede apreciar que existe un interés real por China en la región a fin de conseguir abastecimiento de las materias necesarias para su desarrollo. Además de eso, China busca en América Latina un espacio político dejado de lado, en parte, por Estados Unidos luego del 11-S. La participación de China en el Foro con CELAC, así como las constantes visitas de alto nivel a la región, enfatiza la importancia del aspecto político.

En este marco, se hace imperioso seguir de cerca los acuerdos extra-regionales impulsados por Estados Unidos, ya que busca posicionarse en la región bajo otras premisas y en ese marco resta saber qué hará China para contrarrestarlo. El juego puede no ser de suma cero, pero las visiones encontradas en los diferentes modelos de integración de la región parecen querer verlo de esa forma. Divergencia o convergencia, China o Estados Unidos. Muchas dicotomías ante los juegos de suma cero. Al fin y al cabo, seguimos aguardando por una región más autónoma, más independiente y más desarrollada.

Bibliografía

- Bizzozero, Lincoln - Raggio, Andrés (2016). El impacto de la República Popular China en el eje Argentina-Brasil entre el 2004 y el 2014. ¿Evolución sistémica-estructura o definiciones político estratégicas?, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* N°35, primer semestre de 2016. 10.12795/araucaria.2016.i35.17
- Bolinaga, Luciano - Slipak, Ariel (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino, *Revista Problemas del Desarrollo*, 183 (46).
- CEPAL (2016). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016. *Documento Informativo*. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40213-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2016-documento-informativo>
- Gallagher, Kevin - Irwin, Amos – Koleski, Katherine (2013). ¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina *Cuadernos de Trabajo Cechimex*, N°1. UNAM: México.
- Guelar, Diego (2013). *La Invasión Silenciosa*. Debate: Buenos Aires.
- Mejía, Leonardo (2012). *Geopolítica de la Integración Subregional. El Rol de Brasil*. La Huella: Ecuador.
- Puyana, Alicia – Constantino, Agustina (2013). Sojización y enfermedad holandesa en Argentina: ¿La maldición verde?, *Revista Problemas del Desarrollo*, 175 (44).
- Raggio, Andrés (2015-Inédito). *Pan para hoy, hambre para mañana: el Rol de China en las economías de enclave suramericanas*. Publicado en Academia.edu: https://www.academia.edu/19255510/Pan_para_hoy_hambre_para_ma%C3%B1ana_El_rol_de_China_en_las_nuevas_econom%C3%ADas_de_enclave_suramericanas
- Ramón -Berjano, Carola; Malena, Jorge - Velloso, Miguel (2015). El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza Estratégica Integral y los recientes

acuerdos bilaterales, *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales* Documento de Trabajo N°96. CARI: Argentina.<http://www.cari.org.ar/pdf/dt96.ppdf>
Slipak, Ariel (2012). Las relaciones entre China y América Latina en la discusión sobre el modelo de desarrollo de la región: hacia economías reprimarizadas, *Revista Iberoamérica Global*, vol. 5, núm. 1, pp. 89-131.

Otras fuentes

American Enterprise Institute y The Heritage Foundation. China Global InvestmentTracker: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> (Último acceso 21/06/2016).
Inter-american Dialogue: http://www.thedialogue.org/map_list/ (Último acceso 21/06/2016).
La Nación (Paraguay): <http://www.lanacion.com.py/2016/02/04/nueva-palmira-logra-una-mayor-operatividad-con-granos-locales/> (Último acceso 20/06/2016).
Uruguay XXI: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Informe-Zonas-Francas-Mayo-2016.pdf> (Último acceso 20/06/2016).

UNASUR. APORTES SOBRE EL REGIONALISMO EN AMÉRICA DEL SUR

Alejandro Garofali¹

Parados en el segundo semestre de 2016 y a menos de un año que la Unión de Naciones Suramericanas, UNAUSUR, cumpla una década de funcionamiento, antes de abalanzarnos a conclusiones fatalistas sobre un proceso que algunos ambientes periodísticos signan de acabado –y hasta presagian un agitado final–, tal vez sea más adecuado y oportuno considerar si ha habido construcción de región, cumpliendo los objetivos de su existencia² y aportar evidencia de progresos concretos en períodos recientes. Progresos que podrían no estar a la altura de las ambiciones trazadas desde la creación de la Unión, pero que obedecen a lo que pragmáticamente se ha podido hacer, teniendo en cuenta factores endógenos y exógenos.

Dichos factores pasan por la ronda de cambios político-institucionales en los mismos países que conforman la Unión, la desaceleración de sus economías –y crisis económico financiera en algunos casos–, y en general, la mayor vulnerabilidad a impactos externos y necesidad de revisión de capacidad de respuesta de sus niveles y estructuras productivas ante una coyuntura de ciclo económico adverso –impactado por la caída de precios de la mayoría de productos exportables de la región–, así como la proliferación de alternativas regionales fuera del sub continente y problemas acuciantes en agenda global con mayor foco –o desvío–, en otras regiones (migración y seguridad en Europa, desarrollo, seguridad y paz en África, cambios en el modelo de desarrollo de China y formas de interacción reforzada en mega espacios que desplazan el eje de atención al Pacífico, entre otros procesos).

Estos son factores condicionantes de los procesos de integración en América Latina, que con signo opuesto, actuaron a principios de milenio como onda expansiva de regionalismo pos hegemónico, según conceptos de Hettne y Söderbaum, dando lugar a propuestas como UNASUR (Hettne-Söderbaum, 2000; Hettne, 2005). Para no caer en lugares comunes o reflexiones incompletas, siguiendo a Briceño, se puede percibir que estamos ante una nueva etapa en este regionalismo pos hegemónico (Briceño Ruiz, 2014).

1 Investigador Visitante de la Universidad de Estocolmo, Instituto de Estudios Latinoamericanos; Coordinador Nacional para UNASUR (Octubre 2015-Agosto 2016), Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. El autor deja constancia que las opiniones vertidas en este artículo son exclusivamente personales y reflejan las del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2 Pia Riggiozzi, entre otros elementos relevantes de su análisis, considera a UNASUR como alternativa fundante de un nuevo tipo de integración, post-hegemónica, como campo de acción para entender prácticas divergentes, resultados y tipos de regionalismo, un espacio regional alternativo, que va más allá del debate entre nuevo y viejo regionalismo.

En ese sentido, UNASUR, como todo proceso, requiere ajustes en la marcha, máxime si los cambios se imponen desde dentro y fuera del sistema.

Si se visualiza el período de Presidencia Pro Témpore de Uruguay (PPT), puede observarse que, además de los esfuerzos realizados en atención al diálogo político regional sobre las situaciones emergentes, lo más remarcable es que el proceso de integración continuó con relativa normalidad en todos los ámbitos de acción, impulsados por un compromiso decidido de articulación de los trabajos en función del bien regional. La PPT actuó consciente de su rol como gestora de gobernabilidad en términos de proceso de integración y la trascendencia de articular y liderar más allá de intereses, con sentido de responsabilidad.

Ello se pone de manifiesto al analizar los resultados de actividad del período. Se movilizaron los 12 Consejos Sectoriales y múltiples ámbitos de negociación como grupos de trabajo y de autoridades de alto nivel, se realizaron varias misiones electorales, se fortaleció la institucionalidad y diseño estructural de la Unión, se consolidó la normativa de trabajo y procedimientos de gestión de la Secretaría General, se crearon más instituciones dentro del sistema (como una Escuela de Defensa) y se dejaron sentadas las bases para que puedan tomar impulso programas como el Fondo de Iniciativas Comunes (especie de fondo de cohesión) y sus proyectos regionales, así como la institucionalidad en materia de cooperación regional.

Para este ejercicio se toma en consideración el Informe de fin de Presidencia Pro Témpore presentado por el Canciller de Uruguay, Rodolfo Nin Novoa en reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores del 23 de abril, en sede de la Secretaría General, en Mitad del Mundo, Ecuador, así como la Declaración general de los Cancilleres y dos específicas. En el Informe se indican las actividades más destacables de los diferentes niveles de la estructura institucional, los actos normativos, las declaraciones ministeriales, los comunicados y otros resultados de concertación entre las partes que la Unión emitió en el período diciembre de 2014 a abril de 2016.

A nivel de Cancilleres hubo tres reuniones. La primera fue una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores en Mitad del Mundo en marzo de 2015 de la que emanaron dos declaraciones ministeriales (una en rechazo al Decreto Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos de América, de 9 de marzo de 2015, entendiendo que la posición de EUA constituía una amenaza al principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y otra declaración sobre la pertinencia del diálogo político en Venezuela, luego de haber visitado el país la Troika ministerial (Brasil, Colombia y Ecuador), establecida por resolución de 2014 para seguimiento de la situación en ese país. La siguiente instancia formal fue la Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores en Mitad del Mundo, el 28 de enero de 2016. Se avanzó en diálogo entre Cancilleres y se revisaron varios asuntos pendientes que fueron recogidos en un comunicado de la PPT con el aporte de los participantes. Se registraron avances normativos de la Unión, el fortalecimiento institucional y el despliegue de Misiones Electorales en varios países. Se resaltó la relevancia de haber adoptado una Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, reflejando la posición del bloque en una temática trascendental para todos.

El mismo fue posteriormente presentado en la Sesión Especial de Asamblea General de Naciones Unidas en abril de 2016. Por otra parte, se coincidió en seguir avanzando en temas de interés regional.

La última instancia a este nivel, fue la misma Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, convocada para el traspaso de la PPT a Venezuela y que repasó la agenda de temas en varios sectores. Se destacaron avances en materia normativa y de consolidación institucional de la Secretaría General y otros ámbitos (gestión financiera-presupuestal, estandarización de procesos y criterios en diversas instituciones del sistema, incluyendo el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud), así como el despliegue de varias misiones electorales. También se reconocieron los trabajos en iniciativas sobre ciudadanía suramericana, la creación el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur y las contribuciones del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres. Además de la Declaración Ministerial general, se adoptaron dos especiales, una sobre la Cuestión de las Islas Malvinas y otra sobre Gestión Integral de Riesgo de Desastres.

Por otra parte, en el nivel jerárquico inmediato al de Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegados, sesionó casi en forma constante, con reuniones periódicas y permanente articulación de propuestas e intercambio de posiciones, junto a su subsidiario Comité Técnico en Materia Presupuestaria. Se realizaron más de 30 reuniones, tanto presenciales como en videoconferencias, en que se perfeccionaron los documentos normativos y fueron ulteriormente aprobados por Cancilleres. En lo que hace a Consejos Sectoriales (en su mayoría ministeriales, por composición), Grupos de Trabajo y demás instancias, se registraron actividades en todos los niveles.

El Consejo Suramericano de Defensa ejecutó casi en su totalidad el Plan de Acción del año 2015, cumpliendo 19 de las 22 actividades previstas, sumadas a las tareas de cuatro grupos de trabajo. Se avanzó en el marco conceptual en defensa regional, industria y catalogación industrial de defensa, así como en un Atlas de Mapas de Riesgos de Desastres Naturales. También se avanzó en el proyecto de avión no tripulado UNASUR, en un inventario de ejercicios militares con terceros países, y se inició una investigación sobre sistemas de consolidación de la paz y acciones humanitarias de la Naciones Unidas. En este período se erigió la Escuela Suramericana de Defensa, para impartición de lineamientos de defensa y doctrina en ámbito regional. Tiene sede en la misma Secretaría General en Mitad del Mundo, Ecuador. Otra de las instituciones relacionadas es el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, con sede en Buenos Aires, donde se investigan aspectos relativos a defensa, encomendados por el respectivo Consejo, como temas de estrategia, gasto en defensa, género, ambiente, entre otros.

El Consejo Suramericano de Salud trabajó sobre la implementación de una base de datos regional de precios de medicamentos de alto costo, evaluando las posibilidades de compras conjuntas. También abordó la implementación de la Plataforma de Intercambio de Experiencias y Asistencia Técnica para la Prevención y el Control del Cáncer de Cuello Uterino en Suramérica, por mencionar una de las iniciativas desarrolladas en salud. Cuenta con un centro de investigación con sede en Rio de Janeiro, el Instituto

Suramericano de Gobierno en Salud, el cual actúa según las líneas de trabajo que el Consejo marca.

En el área social, el Consejo Suramericano de Desarrollo Social aprobó y puso en ejecución el Plan de Acción 2015-2017, en el cual está destinado a sistematizar experiencias y generar servicios sociales disponibles para la población de la región. Se logró consensuar el diseño, aprobación y financiación un proyecto FIC (es decir, financiado por el Fondo de Iniciativas Comunes, de UNASUR), sobre UNASUR Sector Social, con numerosos componentes de impacto social regional. En materia de educación, el Consejo de Educación Suramericano, inició el proyecto FIC Diagnóstico participativo sobre la situación de la educación en ciudadanía en los Estados Miembros. Asimismo, el Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, empezó la implementación del proyecto FIC de enfermedades transmitidas por vectores. A sus instancias se conformó la Red Suramericana de investigación para el desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, control y vigilancia epidemiológica de enfermedades transmitidas por vectores, con énfasis en dengue, fiebre amarilla y malaria.

El Consejo Suramericano de Cultura, se lanzó la emisión en las televisoras públicas de la región, de Expreso Sur, producción audiovisual netamente suramericana, que se emite en cadenas de televisión. Dicho Consejo también adoptó la iniciativa de una Bienal de Arte, presentó una propuesta para la creación del Comité Técnico de Tráfico Ilícito de Bienes Culturales de UNASUR, aprobó el proyecto FIC denominado In Situ, sobre diversidad de culturas en América del Sur y estableció un mecanismo de residencias e intercambios para artistas de la región. Para dar cabida a la dimensión de juventud, aspecto transversal de muchas temáticas sociales y culturales, se creó en este período, la constitución de un Grupo de Trabajo sobre Juventud, dentro de la estructura institucional de la Unión.

El Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el período considerado, avanzó en la formulación de políticas de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada y se sentaron las bases para la implementación de una Red UNASUR contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En cuanto a temáticas más concretas, el Consejo Suramericano sobre la Problemática Mundial de las Drogas, logró consolidar y aprobar un documento UNASUR para presentar como posición regional en Naciones Unidas, denominado Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las drogas para UNGASS 2016.

En cuanto al Grupo de Alto Nivel sobre Coordinación y Cooperación en Derechos Humanos (GANDDDHH), se abordó la primera agenda de Derechos Humanos del bloque y se buscó coordinar acciones y potenciar lo avanzado por los miembros de la Unión en foros MERCOSUR (especialmente a nivel de su Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos). Es en esta temática en que se constataron experiencias concretas de articulación entre bloques regionales o convergencia (según la lectura), habiéndose producido reuniones subsecuentes del Consejo y de la Reunión de Altas Autoridades en DDHH del MERCOSUR, con el objetivo de coordinar acciones entre los esquemas existentes.

Otro de los sectores de gran atención fue el de ciudadanía, en tal sentido el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana abordó varios aspectos del ejercicio de derechos ciudadanos a nivel regional, elaborando proyectos de documentación y residencia regional, para extender tratamiento favorable a ciudadanos de países miembros de UNASUR. Durante el período considerado se avanzó en las definiciones necesarias para poder celebrar el II Foro de Participación Ciudadana. En otro ámbito, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, elaboró su Plan de Acción y coordinó la edición de un Manual de Cooperación para Asistencia Mutua frente a Desastres en los Países Miembros de UNASUR, aprobado posteriormente por el Consejo de Cancilleres (Brugnoni, 2015).

Se concretaron avances en temáticas relacionadas con las diversas infraestructuras de la región. El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento³, actualizó y revisó la cartera de proyectos de infraestructura en transportes, energía y comunicaciones, así como la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración, aprobó la realización de estudios específicos sobre modos de transporte como el ferroviario, (financiado con fondos FIC) y dio apoyo al desarrollo del sistema de información geográfico para el planeamiento de infraestructura regional.

En cuanto a Economía y Finanzas, el Consejo Suramericano respectivo, a nivel de su Grupo de Trabajo de Integración Financiera, evaluó diversos instrumentos destinados a fortalecer las repuestas de los miembros de la Unión, frente a impactos sistémicos o de liquidez asociados, en escenarios de reversión de flujos de capital o volatilidad de mercados financieros. En el ámbito comercial, desde el Consejo se propuso la realización de estudios destinados a precisar los requisitos para promover el comercio intra regional, la consolidación las cadenas de valor y la complementación productiva entre los países de la UNASUR. La PPT también incentivó el avance del Grupo de Trabajo de Expertos de Alto Nivel sobre Solución de Controversias en materia de Inversiones, para concretar la instalación de un mecanismo regional.

Otra de las áreas de mayor notoriedad de UNASUR ha sido la de misiones electorales, desplegadas en atención a los lineamientos de fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho en la región. En tal sentido, en el período de atención, el Consejo Electoral Suramericano coordinó y desarrolló múltiples misiones electorales, según fuera requerido por los Estados Miembros. Se aprobó también el despliegue de una misión electoral a República Dominicana, consistiendo en la primera experiencia de este tipo fuera de la región, lo que otorga reconocimiento internacional al mecanismo.

En materia de cooperación regional, se subraya la creación, con carácter de permanente (existía un grupo que sesionaba en forma ad-hoc), del Grupo de Altas Autoridades en Materia de Cooperación Sur- Sur de UNASUR. En el ámbito del relacionamiento con terceros de UNASUR, acorde a su normativa, se consensuaron posiciones a pre-

3 Resulta relevante el trabajo de Navarro Rocha sobre lógica de la integración y modelos regionales divergentes existentes en América Latina (en que convive el neoliberalismo de guerra, el proyecto neo desarrollista, y el modelo de cambio constituyente (Navarro Rocha, 2010)

sentar en foros internacionales (como el ya reseñado en problemática de Drogas ante ONU, así como en materia de salud ante la OMS) y se coordinaron pronunciamientos regionales en diferentes instancias de Naciones Unidas en Ginebra, Nueva York y Viena. Por último, cabe reseñar que como parte del diálogo inter-regional, UNASUR continuó articulando su vinculación con países árabes y africanos, en foros tales como América del Sur-África (ASA) y América del Sur-Países Árabes (ASPA).

En esta presentación se recogen los avances reportados en el último período de PPT, a modo de ilustrar la continuidad del trabajo de construcción regional, a todo nivel, incluso en períodos en que circunstancias regionales podrían haber colaborado en determinar una paralización del proceso. Ciertamente es que ha habido falta de información pública y de puesta en relieve de lo que se ha hecho en múltiples instancias de UNASUR. Esa involuntaria opacidad se debe en parte a la misma naturaleza del proyecto, esencialmente intergubernamental, que, en la práctica, concentra a ese nivel un andamiaje mínimo necesario para generar espacios de coincidencia basada en consensos y una institucionalidad de muy reciente cristalización. Ni los Estados Miembros ni la propia Secretaría General y ni las sucesivas Presidencias Pro Tempore han tenido mayor oportunidad ni podido destinar suficientes recursos a una promoción coordinada, articulada y orientada al público en general, que permita con el tiempo, que una proporción significativa de la ciudadanía regional reconozca como propio y beneficioso el sistema de integración de UNASUR. Otro factor que no ha dado con la compenetración popular con el proyecto UNASUR, es la limitada repercusión popular, masiva, de los proyectos impulsados, si bien han tenido alto desarrollo las interacciones entre las administraciones públicas, contando con espacios de intereses compartidos desde y para ese nivel (políticas públicas).

UNASUR sigue siendo un proceso y no una condición, que no se limita a una sola esfera y va ampliándose (de tiempo en tiempo, tal vez ahora toque el de aguardar al siguiente impulso y profundización), que no se da por generación espontánea, sino que necesita de constructores o actores y que éstos no se limitan a la esfera gubernamental ni al mercado, siendo además, un proceso exento de coerción. Sin dudas, el aspecto de contar con constructores de integración, ha sido la faz más visible de la Unión en estos casi primeros diez años de marcada diplomacia presidencial y protagonismo de figuras políticas de la región. Así la trascendencia que ha tenido el diálogo de alto nivel en atención a procesos complejos e incluso conflictos, intra e inter estatales, mediante buenos oficios en aproximar partes y procurar espacios de interlocución y negociación. Esa fortaleza del pasado, puede constituir una debilidad a futuro, si no cuenta con buena proporción de actores que continúen impulsando el proyecto, mismo que puede llegar a necesitar una redefinición como espacio de integración y aguardar la oportunidad para promover su relanzamiento, generando mayor regionalismo ante una globalización mutante (Bizzozero, 2010).

A este punto, no podemos dejar de marcar la analogía con la ventura de MERCOSUR, recordando que justo al rondar su primera década, se llamaba a pausa y reflexión y similar circunstancia fue experimentada periódicamente. Nada de extrañarse, en tanto aceptemos como natural en un proyecto de integración, atravesar ciclos de aceleración y desaceleración, sin un patrón de crecimiento lineal (Malamud, 2015).

Lo que se puede anticipar es que de llegar a plantearse el relanzamiento de UNASUR, deberá hacerse sobre nuevas bases políticas (de las que aún no conocemos los parámetros, aunque sabemos que las coincidencias en signo y discurso político ya no son las mismas que en 2007) y de modelo económico (que sea capaz de motivar la integración en contexto de nuevo ciclo, tanto a nivel individual de varios países de la región, como global). Aún en la hipótesis de mínima, si no se alinearan los factores ni actores que le permita resurgir con nuevos bríos como proyecto de construcción de región, UNASUR podría mantenerse como proceso por mera resistencia a perder la herencia de su acervo comunitario o mismo aún por la inercia propia de un proceso que tomó alto impulso al principio y puede resistir su extinción, una especie de resiliencia en la integración regional. Sería un caso más para estudio en teoría de la integración regional.

Bibliografía

- AlzugarayTreto, Carlos (2009) *La Construcción de Regiones: un Acercamiento Teórico Inicial para su Aplicación Comparada a América Latina y el Caribe*, Centro de Estudios y Programas Interamericanos - CEPI, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Documento de Trabajo Núm. 20, Diciembre.
- Bizzozero, Lincoln (2010) El Proceso de Integración del Mercado Común del Sur (Mercosur) en el Siglo XXI. Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Continental, en *Iberoamérica* nº 2Pp. 30-44
- Briceño Ruiz, José (2014) Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina, ; en Willy Soto Acosta (Editor), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, FLACSO, 2014, San José, Costa Rica. Pp. 23-34
- Brugnoni, Pablo (2015) *Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Suramericana para la Reducción del Riesgo de Desastres*, Documento de Trabajo de UNASUR/Comisión Europea/Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Febrero, Disponible: http://www.unisdr.org/files/43861_consideracionesparaunaestrategiarred.pdf
- Hettne, Björn (2005) Beyond the “new” regionalism, *New Political Economy* vol. 10, n. 4. Pp. 543–571.
- Hettne, Björn -Söderbaum, Fredrik (2000) Theorising the Rise of Regionness, *New Political Economy* vol. 5, n. 3. Pp. 457-474.
- Malamud, Carlos (2015) Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas, *Real Instituto Elcano*, Documento de trabajo 15/2015, España.
- Navarro Rocha, Leandro (2010) Acumulación por despojo en América Latina: los casos de IIRSA y COSIPLAN, Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires 2010. P. 10-11.
- Riggirozzi, Pia (2010) Region, Regionness and Regionalism en *Latin America: Towards A New Synthesis*, Latin American Trade Network, Politics and International Relations, Working Paper 130, Abril.

ARGENTINA, NUEVO GOBIERNO, GIRO ESTRATÉGICO

Nicolás Comini¹ - Diana Tussie²

El giro de la política exterior había generado grandes expectativas aun antes de la asunción del Presidente Mauricio Macri, en diciembre del 2015, en lo que fue la primera victoria electoral de un partido de derecha desde el retorno de la democracia. Ya desde su campaña se anticipaba que la política exterior sería uno de los pilares de la administración, en franco contraste con su antecesora. Ya en ejercicio, el Presidente remarcó la necesidad de “volver al mundo”, de reconstruir viejas alianzas y conseguir nuevos apoyos. Aunque Cambiemos es una coalición que abarca múltiples actores con intereses en algunos casos heterogéneos, a lo largo de sus seis primeros meses de gobierno fue definiendo, progresivamente, una serie de principios que comienzan a guiar el discurso en materia de inserción internacional.

En su interior, la coalición se reduce a dos dimensiones fundamentales: la prevalencia del control partidario por sobre la lógica de alianzas (la mayor parte de los ministros y secretarios provienen del partido Propuesta Republicana —PRO—, y de sus fundaciones) y la inclusión de *CEOs* y *managers de empresas extranjeras* que ponen de relieve al mundo de la empresa como un espacio privilegiado de reclutamiento de personas y de métodos de gestión. Esto ha dado como síntesis una tensión latente entre las estrategias de control político y *ethos* gerencial. Comprender esta tensión (evidente a la hora de establecer objetivos, mecanismos y prioridades) resulta esencial para contrastar el nivel de las ideas con el de los hechos en la vinculación entre Argentina y el resto de la comunidad internacional. El sector empresarial es el pilar fundamental en el plano político y económico y se impone como actor de privilegio en el establecimiento de la agenda. Es así que se trata de un gobierno esencialmente empresarial, con profusa representación del sector bancario global y cuya vinculación con el sistema internacional puede caracterizarse como orientada a mejorar el clima de negocios. La nueva gestión se inició así con una escenificación de la adopción de un ropaje que necesitaba mostrar expeditivamente el abandono del “Sur” como identidad, en tanto fuerza de movilización para promover cambios al orden internacional vigente.

A continuación, intentaremos agrupar aquellas ideas, que son presentadas por el gobierno como marcas de gestión. Un primer principio recurrentemente presente es la *desideologización* de la política exterior. Ello significa construir relaciones “maduras y sensatas con todos los países del mundo” (Casa Rosada, 2016) es decir, estar “abiertos a hablar con todos, a sentarnos con todos” e incluir “todos los temas” sobre la mesa de

1 Universidad del Salvador, Argentina

2 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas /Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

negociación. Una segunda noción enarbolada es la *reconexión* de Argentina con el mundo. Según palabras de los principales responsables del diseño e implementación de la política de inserción nacional, el país estuvo en los últimos trece años aislado del mundo (Cámara de Senadores de la Nación, 2016). Más allá de que esta lectura presupone a una nación que supo estar integrada al mundo con anterioridad al kirchnerismo y que luego “desgraciadamente” se aisló, pregona además que el mundo fue percibido durante aquellos tiempos como un enemigo, pasando en la actualidad a representar una oportunidad para ganar credibilidad y gravitación regional y global (Pro Argentina, 2015). Detrás de esta idea subyace un proyecto refundacional esbozado por parte de las elites político-económicas tradicionales. Un tercer principio es el de la *retórica de los hechos*. Para los principales diseñadores de la nueva política exterior, los discursos sólo deben evaluarse en función de sus resultados. En ese sentido, suelen argumentar que durante los tiempos de los Kirchner se habló sistemáticamente de integración regional pero se mantuvieron relaciones conflictivas con países vecinos como Uruguay, Chile o Brasil. Finalmente, el gobierno hace hincapié en la *concentricidad*, y por lo tanto, da a las relaciones regionales y a la construcción regional un rol clave para lograr apoyos y alianzas, punto en el que converge con el kirchnerismo, a pesar de la intensa diferenciación buscada en relación a la concepción teórica de inserción. A continuación, nos concentraremos en este cuarto punto, haciendo especial hincapié en el principio de desideologización.

La región en clave desideológica

“Para nosotros, la inserción parte sin dudas del Mercosur”, planteó ante la cámara de diputados la ministra de relaciones exteriores, Susana Malcorra (La Nación, 2016, 01 de junio). Ahora bien, el primer semestre del gobierno estuvo cargado de marchas, (re) calibraciones y, en algunos casos, contramarchas en lo que respecta al Mercosur, y en particular sobre la conveniencia de flexibilizar el arancel externo común y la Decisión 32/00 que impide negociar en forma individual con terceros. En su plataforma electoral, la coalición había planteado la necesidad de “revisar” la agenda del bloque y de “normalizar” los vínculos con Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay y Brasil. Es interesante destacar que mientras se mencionaba a un miembro no pleno (Chile), se invisibilizaba a otro actor que sí lo es (Venezuela). En la práctica esto implicó una ruptura de la alianza entre la Argentina y Venezuela. Es así que en ocasión la 49ª cumbre del Consejo del Mercado Común en Asunción, apenas estrenado el gobierno, el énfasis argentino estuvo situado en enarbolar la cuestión de los derechos humanos en Venezuela, en cumplimiento de una promesa de campaña. A partir de ese momento inaugural se desarrolló una agenda esencialmente cooperativa con Paraguay, Uruguay y Brasil, y de enfrentamiento tanto con Venezuela como Bolivia. Cabe resaltar el “alto grado de sintonía” (Presidencia, 2016) con Uruguay simbolizada, entre otras cosas, con los viajes de Macri a Colonia en enero y de Malcorra a Montevideo en febrero. El hecho de que ambos encuentros se hayan realizado en Uruguay y que hayan sido tanto el primer viaje oficial del presidente como de la ministra demuestra un gesto de explícita distensión. Rápidamente se accedió a la demanda de derogar la disposición que impedía que las cargas de exportación con origen argentino fueran transbordadas en el puerto de Montevideo. Abonando este camino de

cooperación creciente, Macri se expresó en favor de acelerar el acuerdo entre el Mercosur la UE, y de flexibilizar el primero. Seguidamente Argentina solicitó status de observador de la Alianza para el Pacífico (AP), del cual ya gozaba Uruguay.

Con Brasil también se articuló una actitud esencialmente cooperativa y tan desideologizada que se intentó legitimar un gobierno surgido de un *impeachment* tan veloz y desprolijo que representó, desde su inicio, una amenaza seria para la región. Argentina estuvo entre los primeros países en reconocer al interinato de Temer ignorando todas las irregularidades de la destitución de la presidenta y que en la votación en el congreso se llegara a homenajear al militar que supo torturar a Rousseff en tiempos en los que los militares detentaban el poder. La posición oficial argentina fue simplemente que “respeto el proceso institucional que se está desarrollando y confía en que el desenlace de la situación consolide la solidez de la democracia brasileña” (MRECIC, 2016).

El puente hacia el Pacífico

Si con el Mercosur hubo titubeo y cautela, con la AP se expresó la fascinación del todo por venir. El giro estratégico de la política exterior se ve patentemente consagrado en esta nueva mirada hacia el Pacífico. Macri fue el único presidente de un país observador que asistió ala cumbre jefes de estado de Puerto Varas en junio. Ya desde tiempos de campaña, Cambiemos había promovido la necesidad de acercar a Argentina a la AP. En tanto dicho acercamiento era la bisagra para “volver a insertar al país en el mundo”, el mismo se concretó con premura. Argentina se sumó así a otros dos observadores del Mercosur (Uruguay y Paraguay) y a otros 46 países. La canciller lo planteó como parte de la desideologización cuando afirmó: “no seamos principistas de uno versus el otro porque, de repente, en algunas circunstancias una plataforma puede ser más útil que la otra o, en otras circunstancias, sumar dos plataformas puede maximizar la posibilidad de resultados” (Cámara de Senadores de la Nación, 2016). Por su lado, el secretario de comercio anuncia este giro como el primer paso hacia el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) en el cual ya están insertos tres de los cuatro miembros de la AP, Chile, Perú y México.

Es cierto que el status de observador no conlleva compromiso alguno pero el acercamiento a la AP pone de relieve el giro estratégico en materia de política exterior. Si bien Argentina mantiene intensas relaciones comerciales de manera bilateral con cada uno de los miembros de la AP, el involucramiento institucional anuncia ser un paso hacia un cambio más profundo en la orientación del proceso de inserción internacional que ha transitado la Argentina en los últimos doce años, particularmente si se propusiera pasar de observador a Estado Parte. Como sea, lo cierto es que el propio Macri consideró que Mercosur debe adoptar “una visión de convergencia con la AP” y planteó la necesidad de un acuerdo de libre comercio Mercosur-AP. La propuesta recibió una calurosa bienvenida entre los miembros de la AP, y en particular de Chile que, en tanto enarbola la bandera de “convergencia en la diversidad”, se muestra dispuesto a articular dicha convergencia entre Mercosur y la AP y a posicionarse como líder regional. En las propias palabras del canciller chileno Heraldo Muñoz tras su paso por Buenos Aires, “tenemos vocación de ser puente entre América latina y la región Asia-Pacífico” (La Nación, 2016, 25 de enero).

Cuatro días después se anunció la compra de gas y energía a Chile como una nueva etapa de integración energética.

La escenificación y el cambio de ropaje han sido expeditivos. Hoy estamos frente a un giro de época considerando que en América del Sur los procesos políticos están tan interconectados como las dinámicas económicas. Los TLCs y la ponderación de los actores de la comunidad internacional según su funcionalidad a la hora de concretar sociedades de negocios vuelven a monopolizar la alta agenda bilateral y multilateral. El cambio en la Argentina, sumado a las crisis en Venezuela y Brasil, la pérdida del referéndum de Evo Morales y ala elección de Pedro Pablo Kuczynski en Perú, profundiza el camino de centro derecha por el que transita hoy el regionalismo.

Bibliografía

- Cámara de Senadores de la Nación. (2016). *Versión taquigráfica. Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto*. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación.
- Cámara de Senadores de la Nación. (2016). *Versión taquigráfica. Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto*. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación.
- Casa Rosada. (01 de marzo de 2016). *Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso*. Obtenido de Presidencia de la Nación: <http://www.casa-rosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
- La Nación. (25 de enero de 2016). *Heraldo Muñoz: "Se abrió una ventana de oportunidades con la Argentina; Chile la tiene que aprovechar"*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1865028-heraldo-munoz-se-abrio-una-ventana-de-oportunidades-con-la-argentina-chile-la-tiene-que-aprovechar>
- La Nación. (01 de junio de 2016). *Susana Malcorra, en Diputados: "Para nosotros, la inserción parte sin dudas del Mercosur"*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1904646-SUSANA-MALCORRA-EXPONE-VEZ-EN-DIPUTADOS-VEAMOS-LA-POLITICA-EXTERIOR-COMO-UNA-POLITICA-DE-INSERCIÓN>
- MRECIC. (12 de mayo de 2016). *Sobre la situación en Brasil*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: <https://www.mrecic.gov.ar/sobre-la-situacion-en-brasil>
- Presidencia. (19 de febrero de 2016). *Nin Novoa destacó sintonía entre Uruguay y Argentina para avanzar en los temas en común*. Obtenido de Presidencia de la República Oriental del Uruguay: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/nin-novoa-malcorra-reunion-argentina-uruguay>
- Pro Argentina. (2015). *Plataforma Electoral de Cambiemos*. Obtenido de Pro: <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>

BRASIL 2015: O CONFRONTO DE PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA

José Eduardo Lampreia¹

O ano de 2015 começou, no Brasil, com a posse, da presidenta Dilma Roussef, para um segundo mandato, o quarto seguido do Partido dos Trabalhadores. Coincidentemente desde julho de 2014, quando se realizou em Fortaleza (capital do estado do Ceará) a VIª Reunião do BRICS, onde a Presidenta Dilma Roussef recebeu seus pares, principais líderes mundiais², observa-se um crescente número de manifestações nas ruas das principais cidades brasileiras.

Se analisa o processo da política externa brasileira a partir de um novo paradigma que se inicia nos governos do Partido dos Trabalhadores - PT e seus reflexos no Brasil de 2015: o surgimento do BRICS; a clivagem que essa VIª Reunião provoca na dinâmica da participação brasileira no sistema financeiro internacional; na ordem neoliberal, dominada pelos Estados Unidos, a União Européia, os gêmeos de Bretton Woods: FMI e o Banco Mundial, e o Banco Central Europeu. A seguir, estabelece-se uma reflexão sobre os impactos causados por esse novo paradigma, que começou antes da assunção de Dilma Roussef, com Luiz Inácio Lula da Silva, e que corresponde a uma leitura síntese da Política Externa Independente, dos Chanceleres Afonso Arinos e San Tiago Dantas (1961/1964), e o Pragmatismo Responsável, do Ministro Antônio Azeredo da Silveira (1974/1979), aplicada por uma nova geração de diplomatas surgida a partir desses dois períodos da história da Política Externa do Brasil.

A política externa brasileira a partir de 2003

Desde o início de seu governo, em 1º de janeiro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva deixou claro, em seu discurso de posse, que o Brasil deveria atrelar seu destino ao da América do Sul, o que veio ao encontro de várias manifestações históricas de caudilhos latinos como o argentino Juan Domingo Perón e o peruano Haya de la Torre, segundo o historiador uruguaio Alberto Methol Ferré, e, também cabe acrescentar, as de Getúlio Vargas (Methol Ferré, 1995).

A postura de Lula, sempre amparada pelo Embaixador Celso Amorim, Ministro de Relações Exteriores durante seus dois períodos de governo, tinha sua razão de ser: uma tentativa de se descolar do então quadro internacional que apresentava, ao lado de um vigoroso cenário neoliberal, uma enorme carência de alimentos, concomitantemente a uma substancial demanda por energia. Contribui com a construção deste trabalho,

1 Mestre em Relaciones Internacionales – Universidade de Brasília.

2 Vladimir Putin, Presidente da Federação Russa; Narendra Modi, Primeiro Ministro da República da Índia; Xi Jinping, Presidente da República Popular da China; Jacob Zuma, Presidente da República da África do Sul. Cristina Fernandez de Kirchner, como convidada.

Marco Aurélio Garcia, que analisa os primeiros passos do governo Lula da Silva. Resumidamente:

“O continente também é rico em recursos hídricos, o que incide na constituição de seu enorme potencial hidroelétrico. Essas reservas aquíferas, somadas à qualidade e à diversidade de sol, são determinantes para a produção agrícola. É importante destacar, entretanto, que essa vocação para celeiro do mundo da região não depende exclusivamente de fatores naturais e da força de trabalho barata, como no velho modelo agro-exportador.”

Cabe também considerar completar não só a descoberta das jazidas do Pré-Sal, imensa jazida de petróleo e gás, no litoral brasileiro, em 2005, como também com as novas regiões de hidrocarbonetos na Argentina. Os primeiros passos de uma política externa altiva e ativa, como a definiu Celso Amorim, que se manteve à frente do Ministério da Defesa no primeiro governo de Dilma Rousseff, começam a ser ensaiados, justamente num momento em que a Argentina de Kirchner negocia sua dívida externa, rompe com o FMI e desdenha novos créditos internacionais e em que o presidente Hugo Chavez aplica a nova lei dos hidrocarbonetos em 2001. Convém ainda agregar a este conjunto de práticas a nacionalização das refinarias bolivianas em 2006/2007.

Significativamente, alguns analistas e críticos desse primeiro lustro dos anos 2000 caracterizam esta “desordem democrática”, como o ressurgimento de um populismo que toma conta do continente e contraria a ordem mundial: conceito esse que tem seu significado distante do histórico e “legítimo” populismo (Perón e Vargas). E, por sua vez, distante da nova correlação interno/externo.

Retomando o fio condutor, a política externa de Lula da Silva e Celso Amorim começa, de fato, com a formulação da vocação universalista que teve como abre-alas o Programa Fome Zero. Não cabe analisar ainda a política pública de cunho externo e as práticas multilaterais e bilaterais, mas, sim, faz-se necessária uma reflexão sobre os dois momentos chave da atuação do Ministério das Relações Exteriores, e o que representaram na história do Brasil, que podem ser posicionadas no topo das prioridades para o que Celso Amorim definiu como Política Externa Altiva e Ativa, que assume uma postura sintética e paradigmática. A abrangência desse novo conceito se baseia no que foi a Política Externa Independente e seu sucedâneo o Pragmatismo Responsável. Como marco teórico de sustentação da proposta inicial de análise deste artigo, cabe uma rápida menção à consistência desses dois momentos históricos.

Paradigmas da Política Externa Brasileira, uma breve reflexão

Desde a criação da moderna diplomacia brasileira pelo Barão do Rio Branco, Chanceler entre 1900 e 1912, que provocou uma completa reviravolta no paradigma da condução do destino das relações externas do Brasil, nada causou tanta contestação, críticas, mas, paradoxalmente, expectativas do que o “aggiornamento” representado pela Política Externa Independente, implementada pelos presidentes Jânio Quadros e João Goulart entre janeiro de 1961 e março 1964, interrompida pelo golpe de estado em março deste ano.

E também sua continuação e modernização no que foi conceituado como Pragmatismo Responsável, entre 1974 e 1979, conduzido pelo Chanceler Antônio Azeredo da Silveira, que contém a mesma plasticidade e reafirmação de soberania e legitimidade nas relações internacionais do Brasil. Sem dúvida, tanto um como o outro representam os dois pontos altos do nacional-desenvolvimentismo na política externa brasileira.

Apenas para caracterizar cada um desses paradigmas, a *Política Externa Independente* obedeceu a alguns critérios, de acordo com Luiz Fernando Ligiéro: respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil no mundo livre; ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista; expansão do comércio externo brasileiro; apoio decidido ao anticolonialismo; luta contra o subdesenvolvimento econômico; estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos; fidelidade ao sistema interamericano; apoio constante ao programa da Associação do Livre Comércio Latino-Americano; apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica;

Da mesma forma, o *Pragmatismo Responsável*, além de dar um passo à frente declarando o fim do alinhamento automático com os Estados Unidos, serviu como uma declaração de autonomia do Brasil face à ampliação de diferenças em relação a problemas comerciais, a discrepâncias em torno do direito do mar e o enfrentamento da oposição dos EUA ao Acordo Nuclear Brasil/Alemanha (1975).

O Pragmatismo Responsável manteve os princípios tradicionais da diplomacia brasileira e da Política Externa Independente: a autodeterminação dos povos, a não intervenção em assuntos internos de outros países, a solução pacífica de controvérsias, a rejeição do uso da força e o respeito aos acordos internacionais. Mas um conceito moderno foi acrescentado aos tradicionais: o da interdependência, a ser implementada a partir da cooperação internacional.

O Novo Paradigma e suas consequências: o externo e o interno

O que ocorre hoje no Brasil tem origem, desde 2003, num novo cenário de Cooperação chamado “Sul-Sul” para o Desenvolvimento, e que aflora com a criação do BRICS, espaço geopolítico em que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul buscam estabelecer um contraponto com os atores tradicionais de fomento ao desenvolvimento e expandir seu espaço de poder fora de um sistema internacional, em crise de hegemonia das potências tradicionais.

Em julho de 2014 se realiza em Fortaleza, Ceará, comandada pela Presidenta Dilma Rousseff, a mais significativa reunião do BRICS e que teve sua Declaração Final composta por 72 pontos, “deixando clara a disposição do bloco de atuar em uma vasta agenda de temas estratégicos em disputa na arena global”.

A lista de acordos firmados é abrangente e, em seus aspectos fundamentais, deixa claro o rompimento do antigo modelo de Cooperação Norte-Sul, evidenciando a fórmula independente da Cooperação “Sul-Sul”. A confirmar esta mudança de rumos estão o Acordo Contingente de Reservas; o Memorando de Entendimento sobre Cooperação entre Agências de Seguro de Crédito à Exportação; o Acordo de Cooperação em Inova-

ção entre bancos nacionais de desenvolvimento dos países membros e o Acordo de Criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com aporte inicial de US\$ 50 milhões e perspectiva de chegar a US\$ 100 milhões.

Essa atitude repete, cabe recordar, os eixos principais da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, com uma nova roupagem e velocidades diferentes.

Os números dos acordos e projetos que beneficiam o Brasil dentro do quadro multilateral do BRICS, e em suas relações bilaterais dentro do mesmo grupo, são surpreendentes e denotam claramente os anseios de confirmação de autonomia e soberania no processo decisório do país. Esse aspecto da diversidade de acordos internacionais, fora dos padrões que regem o sistema internacional desde o fim da Guerra Fria, assim como nos paradigmas anteriores, vem cada vez mais refletindo e proporcionando o afloramento de interesses contrariados, causados por algumas ações pontuais no processo decisório da política externa:

O processo de escolha e decisão da compra dos novos caças suecos, com a consequente transferência de tecnologia.

A questão da autonomia no processo de construção do submarino nuclear, como elemento de defesa do litoral do país.

A descoberta do Pré-Sal, em 2005, e sua extraordinária capacidade de produção de petróleo e gás natural, o que lança a desconfiança sobre o porquê da reativação imediata da IV Frota da marinha dos Estados Unidos e sua atuação no Atlântico Sul.

Em resumo, são esses os elementos e movimentos que caracterizam a Política Externa Ativa e Ativa, criada e implementada pelo Chanceler Celso Amorim, e seguida, como política de Estado pela Presidenta Dilma Roussef.

A agenda interna

A independência no trato das relações internacionais do Brasil teve, também, reflexos em suas políticas públicas, conformando novos padrões de comportamento e incorporando grandes contingentes humanos ao mercado consumidor e político. Os impactos positivos e negativos (que os há) vem sendo lapidados e, ao mesmo tempo, combatidos por interesses contrários à criação de novas maiorias. O principal mecanismo que recebe a culpa de todos os “males” é o Programa Bolsa-Família, que tem sua origem no Programa Fome Zero, e mais recentemente os programas Minha Casa, Minha Vida, PRONA-TEC, Fies e o renovado Mais Médicos.

No ano de 2015 constatam-se movimentos contrários ao governo da presidenta Dilma Roussef, por setores não hegemônicos, ou que perderam sua hegemonia com a reviravolta nas políticas sociais e de crédito pessoal que possibilitaram a inserção de um contingente de quase 40 milhões de brasileiros (similar a população da Argentina) aos modelos de consumo interno, e que representam a amálgama de um novo pacto social entre o PT e seus eleitores. Essas políticas, ou seja, o Bolsa Família, criado no governo Lula da Silva, juntamente com o Minha Casa, Minha Vida, funcionariam redirecionando fidelidades eleitorais e servindo como instrumento de maior plasticidade na distribuição de renda, ou seja, alterando padrões de comportamento do eleitor e formatando

uma nova maioria de apoio a essas políticas, contrariando os processos conservadores de controle social. Os resultados da união entre a agenda externa e a interna vão, então, de encontro aos interesses hegemônicos contrariados pelo novo paradigma das relações internacionais e as políticas sociais conduzidas pelo PT.

Conclusão

A agenda externa em 2015 manteve a diplomacia presidencial brasileira, sob o comando do Embaixador Mauro Vieira, em frenética atividade de relações bilaterais e multilaterais. Do ponto de vista das primeiras cabe ressaltar as visitas oficiais aos Estados Unidos, México, Colômbia, Itália, Finlândia e Suécia, país em que o processo decisório de compra de aviões caça prevaleceu favoravelmente, contrariando interesses de fabricantes americanos, franceses e russos.

No aspecto multilateral, buscou-se reforçar a vertente universalista da política externa, priorizando a América Latina em sua área de atuação, e colocando o país como país construtor de consensos na cena internacional. Nesse sentido expõe o Ministro Mauro Vieira: “consenso que pressupõe a coerência entre nosso discurso diplomático e a prática cotidiana; o fato de termos uma política externa universalista, que abrange relações com todos os membros das Nações Unidas e nossa capacidade de propor soluções, ideias e inovações conceituais”.

Os interesses contrariados pelo conjunto da agenda externa e interna, pela primeira vez em toda a História do Brasil, se manifestam de forma agressiva em função da transferência do núcleo hegemônico para o Partido dos Trabalhadores, que, com o apoio popular de 54 milhões de votos, democraticamente reconduziu a presidenta Dilma Rousseff à chefia na nação, para um mandato de mais quatro anos.

Pode-se concluir, portanto, a existência de um confronto entre grupos político/econômicos, de embates ideológicos por interesses contrariados pela nova ordem financeira na qual se insere o Brasil, que confirma sua soberania e autonomia e que provoca rompimento e redirecionamento de preferências, causando uma ruptura no ordenamento da paz interna e externa.

Certamente aí se encontra a questão fundamental: em todos os momentos da História do país os setores hegemônicos que enaltecem a democracia e estão intrinsicamente ligadas ao liberalismo econômico e à consequente diminuição do tamanho do Estado, quando tem seu poder decisório diminuído, pelo resultado das urnas, tratam as práticas democráticas, de maneira obstinada, com desconfiança e aversão, e por sua baixa representatividade interna buscam o apoio de agentes externos, alheios à questão nacional.

Bibliografia

- Methol Ferré, Alberto (1995) Perón y la Novedad de la Alianza Argentino-Brasileña *Cuadernos de Marcha* año X nº 110 - Diciembre
- Garcia, Marco Aurélio (2016) Dez anos de Política Externa *Boletim Carta Maior* (www.carta-maior.com.br) – 19 de marzo

- Ligiéro, Luiz Fernando (2000) *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979)*
Tese de doutoramento em História das Relações Internacionais - Universidade de Brasília
- Melo, Fátima - Ribeiro, Lys (2015) *BRICS e cooperação para o desenvolvimento internacional* Instituto de Estudos Socio-Econômicos, INESC - Brasília.
- Vieira, Mauro (2015) *Discurso em cerimônia de final de ano* - Ministério das Relações Exteriores - Brasília. 9 de dezembro.

VENEZUELA EN CRISIS: SU IMPACTO EN LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL

José Briceño Ruiz¹

El 23 de junio de 2016, se reunió en Washington el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) para discutir un informe presentado por Secretario General Luis Almagro sobre la crisis en Venezuela y la posibilidad de aplicar la Carta de Democrática a ese país. En su airada intervención, la Canciller venezolana describió la sesión como un desconocimiento al gobierno de su país y no se ahorró en ataques personales a Almagro. Este es el más reciente capítulo de una crisis que se ha desarrollado desde el ascenso al poder Nicolás Maduro, en 2013, tras la muerte de Hugo Chávez. La crisis es múltiple, pero se ha manifestado con particular fuerza en la economía y en el funcionamiento de las instituciones del país, con un consecuente debilitamiento de la calidad democrática. A su vez, esto ha afectado (y puede afectar aún más) el activismo que Venezuela adquirió en América Latina durante la era de Hugo Chávez, en particular en la promoción de iniciativas de cooperación e integración regional.

Esta presentación busca evaluar el impacto de la crisis venezolana en la estrategia internacional de Venezuela y en particular en su política de integración y cooperación con los países de América Latina. Para tal efecto, el trabajo se divide en tres partes. En la primera se analiza la crisis económica, política e institucional que vive actualmente Venezuela. En la segunda, se examina cómo los cambios políticos globales y regionales inciden en la profundización de la crisis venezolana. Finalmente, en la última sección se evalúa el impacto de la crisis en la política de integración de Venezuela.

El complejo escenario nacional

En marzo de 2013, unos días después de la muerte de Hugo Chávez, Moisés Naím describía lo que ya eran las evidentes distorsiones de la economía venezolana: “Venezuela posee uno de los mayores déficits fiscales del mundo, la mayor tasa de inflación, el peor ajuste del tipo de cambio, el incremento más rápido de la deuda y una de las mayores caídas de la capacidad productiva, incluso en el crítico sector del petróleo. Además, durante la era Chávez, el país cayó a los últimos puestos de las listas que miden la competitividad internacional, la facilidad para hacer negocios y el atractivo para los inversores extranjeros, y subió a los primeros puestos entre los países más corruptos del mundo” (Naím, 2016: 230).

1 Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Mérida.

A pesar de advertencias como ésta, el escenario económico del país no sólo no ha mejorado, sino que el mantenimiento durante la gestión de Maduro de políticas erradasha conducido a una crisis prácticamente sin precedentes en la historia del país. El deterioro económico ha sido constante y para el año 2016 el Fondo Monetario Internacional prevé una tasa de inflación superior al 700 % (ElMundo, 23/01/2016). Es válido incluso señalar que diera la impresión que en el gobierno de Maduro existe escasa o nula preocupación por los necesarios equilibrios macroeconómicos, pues se observó una falta de reales medidas preventivas ante un posible deterioro del mercado petrolero, cuando era ya previsible debido al creciente impacto de la producción de esquisto en el mercado mundial o a las señales de una desaceleración de la economía china. Ya en plena crisis, debido a la caída del precio del crudo en 2013, el gobierno optó por la falta de acción y en vez de aplicar medidas correctivas a las severas distorsiones la economía asumió un discurso de culpabilizar de los problemas existentes a una supuesta guerra económica.

También es bien conocida la errada política cambiaria, motivada más en razones políticas que en la más elemental lógica económica. Esto permitió que se crease un mercado negro en el cual el valor del dólar llega a superar en más de cien veces el valor del cambio oficial. Otro caso es la política de precios, especialmente a partir de la aprobación de la Ley de Precios Justos, que ha fijado el valor de venta para ciertos productos incluso por debajo de sus costos de producción. Si a esto se suma que crónica escasez de divisas después del fin del boom de precios altos que ha impedido que los productores nacionales puedan importar muchos de los insumos que requieren para sus actividades económicas, es muy fácil entender la consecuente escasez de alimentos y medicamentos que hace que Venezuela sea objeto de atención internacional.

Ante un escenario económico tan complejo, lo que parece más natural es que se aplique un programa que restablezca los equilibrios macroeconómicos mínimos que permitan un relanzamiento de la economía nacional. Sin embargo, en vez de ello se argumenta que la crisis es el resultado de una “guerra económica” impulsada por la oligarquía, los empresarios y Estados Unidos. Cuando se insiste en la necesidad de aplicar medidas para solventar la crisis se acusa a quienes lo hacen de estar clamando por el regreso del neoliberalismo y del Consenso de Washington. Lo cierto es que Venezuela atraviesa por un periodo de profunda recesión económica que lo ha convertido en el país con el peor desempeño en América Latina, mostrando indicadores desconocidos en la región desde hace ya varias décadas.

El otro componente de la crisis venezolana es de tipo institucional. Durante más de una década el chavismo fue la fuerza política hegemónica en Venezuela, lo que se manifestó en sus victorias en sucesivos procesos electorales. Esto llegó a su fin el 6 de diciembre de 2015, cuando la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), coalición de partidos opositores, logró un triunfo contundente en las elecciones legislativas, logrando controlar las 2/3 partes de la Asamblea Nacional, que tomó posesión en enero de 2016. Sin embargo, a pesar del inicial reconocimiento de su derrota electoral, el gobierno luego avanzó en un proceso de desconocimiento de la nueva Asamblea, usando al Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), bajo control del chavismo, como instrumento para ello. Desde el inicio de sus labores legislativas en enero hasta la fecha de la redacción de este trabajo,

el TSJ ha anulado o declarado inconstitucional 19 de las 20 leyes aprobadas por la Asamblea Nacional. Esto ciertamente pone en duda la calidad democrática en Venezuela, pero además plantea un escenario en extremo peligroso de un sistema político en el cual un ejecutivo todopoderoso se impone a la voluntad popular.

Existe en consecuencia un escenario de gran volatilidad e inestabilidad política en Venezuela. La posibilidad de realizar un referéndum revocatorio, mecanismo esencial de la democracia participativa impulsada por Hugo Chávez, parece ser el mecanismo más adecuado para resolver el impase político actual que permita crear un escenario más favorable para poner orden en casa. El problema es que esta opción no parece ciertamente la más adecuada para el gobierno de Maduro, pues después de varios años de crisis económica y un agravamiento de los problemas de escasez y seguridad pública, la aprobación a la gestión alcanza apenas un 23 %, según cifras de un estudio realizado por de la prestigiosa encuestadora Datanalisis en junio de 2016 (Diario Panorama, 1/07/2016).

Es por ello lógico que la oposición agrupada en la MUD haya optado por impulsar la convocatoria del referéndum desde abril de 2016. Los eventos que han acontecido desde el inicio del proceso revocatorio en abril generan dudas en cuanto que la instancia responsable del proceso, el Consejo Nacional Electoral (CNE) esté actuando de forma imparcial por los obstáculos que interpone para la verificación de las firmas.

Este escenario de crisis económica, rechazo a la gestión de Maduro y crítica al funcionamiento de las instituciones, evidencia la enorme fragilidad del sistema político venezolano y el riesgo de su implosión si los canales constitucionales son obstaculizados con las significativas implicaciones que generaría en la región.

El cambiante escenario global y regional

Otro problema que atraviesa el gobierno venezolano es el cambiante escenario global y regional, que establece limitaciones a la continuidad de una estrategia internacional que le ha permitido evitar evaluaciones de instancias regionales en cuanto a la calidad democrática del país.

Dos factores económicos son cruciales. El primero de ellos es la caída abrupta en el precio de los *commodities*, que en Venezuela es el petróleo, principal producto de exportación y fuente fundamental de los ingresos. Este hecho tiene implicaciones de enorme significación en términos de la continuidad de forma exitosa de los programas sociales que han sido bandera de los gobiernos chavistas: las denominadas misiones sociales iniciadas por Hugo Chávez en 2003. La caída del precio del petróleo tiene también importantes implicancias en la continuidad de la diplomacia petrolera que permitió a Hugo Chávez desempeñar un papel destacado en el escenario regional durante sus dos periodos de gobierno.

Un segundo cambio es el giro conservador que se está produciendo en la política regional. Este cambio se inició en Argentina, donde la alianza Cambiemos triunfó y posibilitó el ascenso al poder de Mauricio Macri con la finalización de más de una década de dominio del kirchnerismo en la política argentina. Para el gobierno venezolano esto significó la pérdida de un aliado importante en la región. Ciertamente, la relación del chavismo con la Argentina durante el período kirchnerista no tuvo la misma intensidad

que puedo haber tenido con la Bolivia de Evo Morales y la Cuba de los Castro, pero, sea por pragmatismo o conveniencia, se estableció un vínculo entre los dos gobiernos que posiblemente no había tenido precedente en la historia de la relación bilateral. Este aliado no existe más y en vez de ello en la Casa Rosada está un líder político que no esconde sus críticas al gobierno chavista. El Presidente argentino, Mauricio Macri ha criticado en varias ocasiones al gobierno de Maduro, como sucedió en su primera participación en el Consejo Presidencial del Mercosur en diciembre de 2015. Durante su campaña electoral ya Macri había planteado la necesidad de aplicar el Protocolo de Ushuaia a Venezuela por violar la Carta Democrática del Mercosur. Argentina también se ha mostrado poco entusiasta ante la posibilidad que a Caracas asuma la presidencia pro-tempore del bloque a partir de julio de 2016, como corresponde según el sistema semestral existente en el bloque.

La separación de poder de Dilma Rousseff en mayo de 2016 también ha significado la pérdida de un aliado para el gobierno venezolano. Al margen de la discusión sobre el impeachment y los argumentos para alejar a la Presidenta Rousseff, lo cierto es que Michel Temer ha sido juramentado como Presidente y José Serra como Ministro de Relaciones Exteriores, y ambos han manifestado críticas al gobierno de Maduro. Por ejemplo, el Canciller José Serra recibió en junio al líder opositor venezolano Henrique Capriles y afirmó que “un país que tiene presos políticos no puede ser considerado democrático” (citado en *Jornal do Brasil*, 14 de junio de 2016). Esto ciertamente contrasta con la actitud de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, que a pesar de no tener una estrategia internacional similar a la del chavismo, si mostraron solidaridad con Chávez y Maduro y nunca apoyaron investigaciones sobre las acusaciones de deterioro de la democracia y violación de los Derechos Humanos en Venezuela.

Este escenario global y regional adverso, sumado a la crisis económica, política e institucional en el plano doméstico requiere una adecuada valoración por parte del gobierno venezolano, pues de no hacerlo podría tener consecuencias importantes no sólo para el grupo en el poder sino para Venezuela misma.

El impacto en la política exterior y en la estrategia de integración y cooperación regional

Durante la era de hegemonía del chavismo Venezuela modificó los principios tradicionales de su política exterior. Durante este período de hegemonía del chavismo Venezuela planteó objetivos como la construcción de un orden multipolar (que a partir de 2004 se combinó con un discurso anti-imperialista), la lucha contra el neo-liberalismo (que luego adoptó la forma de la lucha contra el capitalismo) y la promoción de la denominada “integración bolivariana”. Aunque viejos objetivos como la cooperación sur-sur subsisten, fueron modificados, pues mientras en la era anterior a Chávez ésta se limitaba al Gran Caribe y América Central, después de 1999 se la amplió para incluir lazos con África. En términos de estrategia, en el periodo chavista se mantuvo el uso del petróleo como instrumento para promover objetivos de política exterior, aunque su uso se volvió mucho más generalizado que durante el periodo democrático previo, en el cual la denominada diplomacia petrolera se limitó a asistir a los países menos desarrollados de la Gran

Cuenca del Caribe (véase Briceño Ruiz, 2011a; Gonzales Urrutia 2006, 2008, Serbin, 2011).

Un contexto internacional marcado por altos precios del petróleo, en gran medida influenciados por la fuerte demanda de China, y un contexto regional en el cual Caracas tuvo el apoyo de muchos países, incluso en el Cono Sur de América Latina, una región en la cual Venezuela no había mostrado un gran activismo en las décadas previas, convirtió a Hugo Chávez en una figura importante en la política regional, desempeñando un liderazgo en la promoción de iniciativas de cooperación e integración regional. En todas sus iniciativas, Caracas buscó promover los objetivos de política exterior inaugurada en 1999.

Así, Venezuela rompió su tradicional estrategia de integración y cooperación centrada en la región andina y la Gran Cuenca del Caribe, para intensificar sus relaciones con los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Como consecuencia de ello, Venezuelasolicitóel ingreso al bloque como miembro pleno en 2005 y luego de un largo y complejo proceso, se incorporóal mismo en tal condición en el 2013. Buena parte de la narrativa del gobierno venezolano sobre el Mercosur enfatizaba la necesidad de llevar al bloque por senderos distintos al enfoque centrado en el comercio que lo caracterizó desde sus inicios, que según Caracas era neoliberal. Por ello, Chávez planteó varias veces la necesidad de “reformatear” el Mercosur y convertirlo en un bloque de poder.

De igual manera, Chávez fue un entusiasta promotor junto con Lula de Silva, de un proceso para construir un nuevo regionalismo en América del Sur, que concluyó con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008. Chávez desempeñó un papel crucial en la configuración del proceso regional que condujo a la creación de la UNASUR (Briceño Ruiz, 2010), con el objetivo de que se convirtiera en uno de los polos de poder del mundo multipolar que promovía.

Venezuela también fue favorable a la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), un esquema regional que excluye a Estados Unidos y Canadá, por lo que muchos lo perciben como un mecanismo para debilitar a la OEA y la hegemonía de aquel en el continente. Aunque éste no era el objetivo de México y Brasil, los dos principales promotores de esta iniciativa, no cabe duda que el gobierno de Hugo Chávez intentó asociar la creación de la CELAC a sus objetivos de crear un mundo multipolar y su enfrentamiento con Washington.

Finalmente, junto con Cuba, Venezuela impulsó la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), esquema regional que incluye elementos de integración y cooperación regional y desde sus inicios pretendió ser un modelo alternativo, no capitalista de integración, basado en la solidaridad, la complementariedad y la solidaridad. Sin embargo, tras esta retórica altermundista, el ALBA fue, desde sus inicios, una iniciativa con claros objetivos estratégicos que se propuso crear un bloque de poder en el cual Venezuela pretendió extender a escala latinoamericana el modelo doméstico de la llamada revolución bolivariana. Estrechamente relacionado con el ALBA está Petrocaribe, instancia de cooperación energética con países del Caribe insular y América Central, mediante el cual Venezuela vende petróleo de condiciones especiales de pago (véase Briceño Ruiz, 2011b).

Este activismo venezolano, en gran medida personificado en la figura de Hugo Chávez, fue en gran medida exitoso y permitió crear la imagen de Venezuela de un país cuya “revolución Bolivariana” no sólo estaba promoviendo reformas domésticas para incluir a los sectores históricamente excluidos, sino que, en el ámbito latinoamericano, se mostraba como solidario y que buscaba una mayor autonomía frente a Estados Unidos.

Sin embargo, el complejo escenario económico e institucional en Venezuela y la cambiante realidad regional y global plantean dudas sobre la viabilidad de continuar la estrategia internacional desarrollada por Venezuela desde el ascenso al poder de Hugo Chávez. Evidentemente, la desaparición física de Chávez es una variable crucial pues su sucesor Nicolás Maduro carece del carisma de su antecesor.

Si bien la cuestión del liderazgo es importante, no es suficiente para explicar el posible colapso de la estrategia internacional de Venezuela. En primer lugar, la “Revolución Bolivariana” ya no genera un efecto demostración positivo. Venezuela pasó de ser un país en el que se alegaba que se estaban realizando transformaciones en materia de inclusión social y nuevas formas de participación democrática a uno caracterizado por la escasez, la violencia urbana y el creciente deterioro de la calidad democrática. En segundo lugar, la caída de los precios del petróleo ha disminuido la capacidad de Venezuela de seguir impulsado una Diplomacia Petrolera o seguir impulsando programas de cooperación en áreas de educación, salud o infraestructura. Finalmente, el giro conservador que está experimentando América Latina ha significado la pérdida de aliados claves como Argentina y Brasil, lo que ha reducido en forma importante el capital político que Hugo Chávez había construido en la región. La reciente decisión en el seno de la OEA de aprobar la discusión del informe del Secretario General Almagro y el inicio de un proceso para aplicar la Cláusula Democrática a Venezuela, era prácticamente impensable apenas unos años atrás. Su aprobación es una señal de los cambios que están sucediendo en la región y sus efectos adversos sobre el gobierno venezolano.

En este complejo escenario, resulta en extremo difícil que Caracas pueda seguir teniendo un protagonismo en la política regional en general y en el impulso de iniciativas de integración y cooperación económica y política.

Conclusiones

Venezuela está viviendo un momento crucial en su historia reciente. Afectada por una severa crisis económica y un escenario global y regional adverso, la “Revolución Bolivariana” ha entrado en una fase de franco deterioro, lo que ha afectado la imagen internacional que pudo tener en algunos sectores más allá de sus fronteras nacionales. Existe además un riesgo real que si bloquean los mecanismos constitucionales existentes para resolver la crisis, el país puede entrar en una fase en la cual la inestabilidad y el riesgo de violencia sea mucho mayor. En realidad, el mayor problema del actual gobierno es que se encuentra atrapado por la crisis que él mismo generó por las inadecuadas medidas económicas que adoptó durante años: si aplica un problema para corregir las distorsiones, teme de ser acusado de neo-liberal y traicionar los principio que viene promoviendo desde 1999, pero si no toma medidas, la crisis se va intensificar cada día más, la pérdida de popularidad será mayor y las privaciones de los venezolanos serán también más grandes.

En este escenario el riesgo de adoptar medidas por encima de la legalidad constitucional para detener cualquier forma de reclamo popular es ciertamente mayor.

Esta crisis tiene evidentes efectos para la región, ante el escenario de un conflicto que pueda tener consecuencias más allá de las fronteras venezolanas. Su impacto sobre la estrategia internacional del país es también significativo no sólo en cuanto a la incapacidad de seguir manteniendo políticas de solidaridad basadas en la cooperación petrolera, sino también debido a la visión crítica que se comenzó a tener del país debido al deterioro de sus condiciones sociales. Esto ciertamente va afectar el papel de Venezuela en el escenario de la integración y cooperación continental. Caracas no pudo bloquear que se discutiera en la OEA la posibilidad de aplicarle la Carta Democrática. En el Mercosur hay resistencia para entregar la presidencia semestral del bloque a Venezuela a partir de agosto de 2016 y países como Paraguay no esconden su deseo que se aplique el Protocolo de Ushuaia. El ALBA está paralizada por las restricciones para seguir financiando sus programas sociales. Incluso la UNASUR, un bloque donde Caracas mantiene cierta influencia, está siendo cuestionada por sectores de la oposición venezolana y algunos países de la región por considerarse que no ha realizado esfuerzos diplomáticos suficientes para resolver la crisis y por declaraciones de su Secretario General que se perciben como favorables al gobierno venezolano.

Lo cierto es que Venezuela vive una seria crisis política, económica e institucional. Esta crisis es la hora menguada de la “Revolución Bolivariana” y la forma como se resuelve tendrá sin duda un enorme impacto en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Briceño Ruiz, José (2010), “From the South America Free Trade Area to the Union of South American Nations”, *Latin America Policy*, vol. 1, no. 2, diciembre, pp. 208-229.
- Briceño Ruiz, José (2011a), “Los cambios en la política exterior y el ‘giro hacia el sur’ de Chávez”, en Lincoln Bizzozero e Isabel Clemente (coord) *La política internacional en un mundo en mutación*, Montevideo. Edición Banda Oriental - Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales, pp. 47-7.
- Briceño Ruiz, José (2011b) “El ALBA como propuesta de integración regional”, en Josette Altmann Borbón (editora), *ALBA ¿Una nueva forma de integración regional?*, Buenos Aires, Editorial Teseo – FLACSO, pp. 19-83.
- González Urrutia, Edmundo (2006), “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, *Nueva Sociedad*, no. 205, septiembre- octubre, pp. 159-171.
- González Urrutia, Edmundo (2008) *La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional*. Caracas, ILDIS.
- Hausmann, Ricardo – Rodrik, Dani– Velasco, Andrés (2006), “Para acertarle al diagnóstico Un nuevo enfoque de reforma económica”, *Finanzas & Desarrollo*, marzo, pp. 12-15.
- Naím, Moisés (2016), “Chávez: lo bueno, lo malo y lo feo”, en: Naím, Moisés, *Repensando el mundo. 111 sorpresas del siglo 21*, Caracas, La Hoja del Norte, pp. 228-232.
- Serbin, Andrés (2011), *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Andrés Serbin, Buenos Aires, Siglo XXI.

LOS LEGADOS DEL REGIONALISMO POST-HEGEMÓNICO FRENTE A LA CONTRA OLA CONSERVADORA DE 2015

Diego Hernández Nilson¹

El 2016 nos encuentra con un halo de incertidumbre sobre los rumbos de la política latinoamericana. Entre 2014 y 2015 los partidos y líderes progresistas que en la última década y media gobernaron Argentina, Brasil y Venezuela sufrieron importantes reveses electorales. Se abre así un signo de interrogación sobre el futuro de la construcción regional, que estos tres países lideraron en los últimos años, en el marco del “giro a la izquierda latinoamericano” (Arditi; 2009) y el “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012).

En Argentina, el kirchnerismo perdió las elecciones nacionales, luego de doce años en el gobierno. En Brasil, a fines de 2014 Dilma Rousseff fue reelecta para un cuarto gobierno consecutivo del Partido de los Trabajadores, pero con un estrecho margen y una reducidísima bancada legislativa. Este congreso, con una base aliada volátil y fragmentada, comenzó a tejer la trama sobre la cual en 2016 se separaría a Dilma de su cargo para evaluar iniciarle un juicio político. Finalmente, en Venezuela, el chavismo pierde la mayoría de la Asamblea por primera vez desde 1999, simultáneamente a lo cual surge la posibilidad de realizar un referéndum revocatorio del gobierno de Nicolás Maduro. Además, en febrero de 2016 la sociedad boliviana rechaza en plebiscito una nueva reforma constitucional propuesta por el oficialismo.

Esto se combina además con cambios en el ciclo económico. Desde 2014 hay una baja en los precios de los *commodities*, que afecta a la mayoría de los productos que exporta la región (aunque en 2016 hay una tímida recuperación). China, el principal destino de las exportaciones sudamericanas, sufrió una crisis financiera en 2015, que desaceleró su crecimiento. Por último, la recuperación económica de los países desarrollados tuvo efectos negativos sobre la inversión extranjera en América Latina, en la medida que los capitales están retornando a los países desarrollados. Todo esto devino en situaciones de desaceleración o recesión en varios países.

Frente a esta nueva situación, con un contexto económico externo desfavorable y nuevos equilibrios de fuerzas en la política doméstica, emergen señales de debilitamiento del consenso que dio lugar al giro a la izquierda y al regionalismo post-hegemónico. Ejemplo de ello es la búsqueda de nuevas perspectivas para la inserción internacional y la integración regional. Los socios fundadores del Mercosur expresaron su interés por flexibilizar la normativa sobre negociación con terceros mercados, así como por asociarse a la Alianza del Pacífico o el Tratado Transpacífico. Los avances en la negociación de un acuer-

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

do entre el Mercosur y la Unión Europea, luego una década de espera, también ilustran el punto. Por otra parte, esta situación no se acota a países en los que ganó la derecha, sino que en países donde continúa gobernando la izquierda, como Uruguay, Ecuador o Cuba, también se avanza en la liberalización comercial.

En este escenario, resulta lógico abrir un signo de interrogación sobre el futuro del llamado regionalismo post-hegemónico: ¿Qué perdurará de los cambios acontecidos en los últimos quince años? ¿Hay logros irreversibles, más allá de los cambios de gobierno? Algunos analistas temen que se reviertan todos los logros de construcción regional alcanzados en la última década y media. Este temor quizás se ve reforzado por la tendencia a confundir el análisis del regionalismo con el análisis político comparado de las diversas situaciones domésticas en una misma región. Es posible que en el análisis comparado se verifique un acercamiento a la situación previa (por ejemplo, en relación a las preferencias del electorado). No obstante, debe comprenderse que el actual regionalismo post-hegemónico es un proceso más amplio que una serie de triunfos domésticos del progresismo.

Esta diferencia puede comprenderse a través de dos cuestiones. En primer lugar, así como el regionalismo es algo diferente a la suma de situaciones domésticas, tampoco el regionalismo post-hegemónico se ciñe al giro a la izquierda latinoamericano. Por ejemplo, el cuestionamiento al liderazgo estadounidense a través de la concertación regional, uno de los elementos definitorios del regionalismo post-hegemónico, tiene raíces anteriores, como la política regional brasileña de la década de 1990, o la salida negociada a la crisis centroamericana en la década de 1980. En segundo lugar, si bien las iniciativas en la construcción regional frecuentemente surgen de los gobiernos, debe observarse que muchos de sus logros y transformaciones sobreviven a éstos, sedimentándose en el conjunto del espacio social regional. Así, por ejemplo, los ciudadanos latinoamericanos han asumido para sí una serie de derechos sobre los que difícilmente cederán².

El objetivo de estas reflexiones es justamente destacar aquellos logros alcanzados en la construcción regional en los últimos quince años que se estiman consolidados e irreversibles en el mediano plazo, más allá de los vaivenes electorales de la política doméstica o los cambios de rumbo en los procesos de integración regional. Esto no implica que estos logros marquen un rumbo inexorable para la región, ni descarta que haya otros cambios que puedan revertirse. Sin embargo, se plantea que hay ciertos logros cuya irreversibilidad radica en que abrieron un abanico de posibilidades para pensar la política latinoamericana. La política latinoamericana ya no es concebida únicamente en términos de interamericanismo o solidaridad hemisférica, sino que se han ganado esferas de autonomía para concebir los problemas desde una perspectiva propia. En términos de hegemonía, se ha superado el “sentido común” con el que durante el siglo XX se concibió la política y economía regional, actuando como una fuente de consensos y legitimando el

2 Los planes de transferencia de renta y las políticas sociales ganan importancia en la política latinoamericana, siendo incluso incorporados por los programas de gobierno de los partidos de derecha. Paralelamente, resulta difícil concebir que ciertos servicios públicos básicos, como el agua o la energía, vuelvan a sufrir privatizaciones.

liderazgo estadounidense. Desde este “sentido común” hegemónico se delineaba la agenda continental a través de la proyección de los intereses particulares de EEUU, que eran presentados como “universales” al continente, en tanto comunes a “las Américas”.

El regionalismo post-hegemónico como superación de la hegemonía panamericana

El proceso de construcción regional en el que se ha embarcado Latinoamérica en los últimos años ha sido caracterizado de diversas formas: regionalismo post-hegemónico, post-liberal o post-neoliberal. Se trata de un nuevo tipo de construcción regional, que sucede a los procesos de integración de la década de 1990, privilegiando las dimensiones social y política sobre la comercial, haciendo énfasis en el rol del Estado y, sobre todo, excluyendo a EEUU. Se privilegia la noción de regionalismo post-hegemónico por expresar mejor conceptualmente el tipo de cambio que se pretende destacar: la superación del histórico consenso hegemónico y el surgimiento de un nuevo sentido común desde el cual pensar la política regional y darle sentido a nuestra experiencia latinoamericana.

El surgimiento de este nuevo tipo de regionalismo se basa en la coincidencia, a inicios del siglo XXI, de una serie de factores que permiten desafiar la hegemonía panamericana liderada por EEUU. Estados Unidos proyectó desde las primeras conferencias panamericanas (1889-1890), un modelo de organización social asociado a valores particulares estadounidenses, como por ejemplo la democracia representativa y la economía de mercado, que eran proyectados como universales a todo el continente. Esta suerte de “universalidad hemisférica” se fundamentaba discursivamente en la existencia de características comunes compartidas por los Estados americanos: jóvenes repúblicas, recientemente independizadas de los poderes monárquicos europeos, y que rechazaban el colonialismo de aquellos (Cox, 2009).

A partir de la segunda posguerra mundial, esta política se consolidó a través de una arquitectura institucional panamericana (OEA, BID, TIAR): organizaciones internacionales, lideradas por Estados Unidos, a las que adscribían todo el hemisferio. Éstas permitían generar los consensos necesarios para mantener la legitimidad del liderazgo y el alineamiento de los países, con un costo mínimo de coerción: “Las instituciones pueden convertirse en el ancla para este tipo de estrategia hegemónica dado que permiten la representación de intereses diversos y la universalización de políticas.” (COX, 1994: 143). Sin embargo, con el cambio de siglo resultó evidente que estas organizaciones perdieron legitimidad y que el liderazgo de EEUU pasaba por dificultades. El rechazo al ALCA, en la Cumbre de las Américas de 2005, fue la manifestación más clara de ello.

A este debilitamiento de la capacidad hegemónica de EEUU se suman otros cuatro factores que coadyuvaron para el surgimiento del llamado regionalismo post-hegemónico: la consolidación de China como potencia mundial, que se convierte en el principal contendiente de EEUU a nivel global y socio comercial privilegiado de varios países sudamericanos; el ya mencionado giro a la izquierda latinoamericano; la emergencia de liderazgos regionales, como Brasil y Venezuela; y, central para este análisis, el surgimiento de nuevas organizaciones regionales, como ALBA, CELAC y UNASUR. Éstas comparten la característica de excluir a EEUU de su membresía, estableciendo agendas y mecanis-

mos de concertación e integración que dotan a la política latinoamericana de contenidos alternativos a los tradicionalmente postulados por el panamericanismo.

Estos cuatro factores no son independientes, sino que están profundamente concatenados. El surgimiento del regionalismo post-hegemónico, y las organizaciones internacionales a él asociadas, han dado sustentabilidad y potenciado a los demás factores mencionados. Por ejemplo, la capacidad de la izquierda para mantenerse en el gobierno por varios períodos y de superarlos embates desestabilizadores que hubo en estos años, es en parte resultado de la concertación de posiciones nacionales en estos organismos regionales, en defensa de la legitimidad democrática y la legalidad constitucional (por ejemplo, en ocasión de las provincias secesionistas en Bolivia), así como facilitando la cooperación entre países que atraviesan situaciones de dificultad (piénsese en el “paro petrolero” que sufrió Venezuela en 2002 y 2003).

En segundo lugar, el aumento de la influencia china también se asienta en parte en este regionalismo, al apelar a las nuevas organizaciones como interlocutores, como es el caso del Foro China-CELAC. Paralelamente, la declinación del liderazgo de EEUU se refuerza por estas organizaciones en las que se concertan posiciones alternativas, como el rechazo a la instalación de nuevas bases estadounidenses en Colombia, coordinado a nivel de UNASUR. Por último, la emergencia de liderazgos, el brasileño y el venezolano, que se apoyaron en el regionalismo post-hegemónico, permitiendo articular posiciones en distintos ámbitos.

El regionalismo post-hegemónico como relato y sus legados

En este marco, el regionalismo post-hegemónico permitió redefinir la agenda política latinoamericana, esbozando un nuevo relato sobre nuestro devenir como región. Esto es interpretado apelando a elementos de la Teoría del Discurso (Laclau y Mouffe, 1987). Éstasubraya la importancia que tiene la emergencia de un relato alternativo en el desafío a una hegemonía, al permitir articular las diversas demandas sociales insatisfechas por el poder hegemónico. Esta articulación es promovida, o *performada*, por el establecimiento de una relación antagónica entre cada demanda y el poder hegemónico.³

La construcción de este nuevo relato surge a partir de algunos ejes concretos: la centralidad de las agendas de desarrollo, la inclusión social y el fortalecimiento del Estado (como protector social, pero también como inductor del desarrollo); la aceptación de diferentes formas de práctica democrática (más allá de la democracia representativa); y la afirmación de la autonomía frente a Estados Unidos (y las organizaciones internacionales que lidera), particularmente en defensa y seguridad, pero también en temas como financiamiento y comercio. En torno a estos ejes se articulan diversas demandas y reivindicaciones, históricamente dispersas en el espacio social latinoamericano. Esta articulación se

3 La teoría de la post-hegemonía y la Teoría del Discurso son dos enfoques emparentados, aunque con diferencias. Por ejemplo, la primera privilegia la construcción horizontal desde la movilización social, donde la “multitud” y los movimientos sociales se vuelven tanto o más importantes que el Estado, mientras que para la segunda predomina la dimensión vertical, de articulación en torno al poder estatal (posición a la que adscribe el presente análisis).

fundamenta en un vínculo contingente, establecido a partir de la relación antagónica que todas ellas mantienen frente a la hegemonía panamericana (y sus elementos constitutivos, desde la OEA al neoliberalismo), concebida como responsable de su insatisfacción.

La articulación política de estas reivindicaciones en un relato de circulación continental da cuenta del potencial de este regionalismo post-hegemónico. Ejemplo de ello son su capacidad para limitar a EEUU en iniciativas diversas como la Guerra a las Drogas o la liberalización comercial. Este “efecto de frontera”, generado en relación a EEUU, permite a su vez que emerjan subjetividades políticas desde las que asumir nuevas perspectivas para re-pensar y objetivar problemas como el narcotráfico, la industrialización, las patentes de medicamentos o el monopolio de los medios de comunicación con el argumento de la libertad de prensa.

A nivel conceptual, cabe enumerar los siguientes logros que este nuevo relato permite alcanzar: la asunción social de derechos que aparecen ya consolidados y sobre cuya demanda difícilmente se pueda ceder en el futuro; la emergencia de subjetividades políticas de orden internacional; el levantamiento de nuevas fronteras; el surgimiento de una arquitectura institucional regional exclusivamente conformada por países latinoamericano; o el establecimiento de disputas en torno al significado que se le asigna en la agenda regional a palabras como democracia, desarrollo, inclusión, seguridad o Estado. Todo esto es posible porque la deconstrucción del consenso panamericano permite que emerjan nuevos marcos de referencia sobre los cuales dar sentido a la experiencia latinoamericana contemporánea.

Un primer punto de estos marcos de referencia, es el establecimiento de nuevas fronteras (tanto en el espacio simbólico como en el geopolítico), que se basan en la exclusión del actor poderoso. En términos de la teoría del discurso, estamos frente a un proceso de dicotomización del espacio y la generación de un “efecto frontera”, al interior del espacio hemisférico. Quizás la reivindicación de Sudamérica como área de paz, en el marco de la negativa regional a la instalación de bases estadounidenses en Colombia, muestra la eficacia de esta frontera para alinear posicionamientos antagónicos al poder estadounidense. La evolución reciente del conflicto colombiano, desde las posiciones belicistas de Álvaro Uribe hacia la solución pacifista de Manuel Santos (negociado en La Habana y mediado por países sudamericanos), también ilustra la eficacia de este regionalismo en problemáticas que el sistema panamericano históricamente no lograba resolver.

Un segundo punto, derivado del anterior y sobre el que ya se ha ahondado, es el surgimiento de un nuevo universo de organizaciones internacionales que excluyen a Estados Unidos de su membresía, como la Unasur, el Alba o la Celac. La posibilidad de apelar a foros internacionales que excluyen al poder hegemónico facilita la generación de nuevos consensos. Si bien es un lugar común quejarse de la inconducente “sopa de letras” del actual regionalismo latinoamericano, con organizaciones que se solapan parcialmente; debe tenerse en cuenta que estamos en un momento de desafío a toda una arquitectura institucional ya sedimentada desde hace más de cincuenta años, por lo que la nueva construcción debe ser un proceso lento y paciente.

Un ejemplo de la legitimidad que mantienen estos nuevos foros en el marco de la contra ola de gobiernos de derecha es la resistencia de los países sudamericanos para abor-

dar la actual crisis política venezolana en el ámbito de la OEA y aplicar la Carta Democrática Interamericana, tal como propone el Secretario General, Luis Almagro. Incluso el gobierno argentino de Mauricio Macri ha confrontado con la propuesta de Almagro y priorizado el diálogo político coordinado por la Unasur, lo que muestra la aceptación de las herramientas institucionales generadas por este regionalismo post-hegemónico, independientemente de los cambios políticos domésticos.

Un tercer elemento en relación al cual parece probable que los logros de esta etapa persistan, a pesar de los cambios de direccionamiento político, es el surgimiento de nuevas subjetividades políticas. Los últimos años se ha asistido a la reivindicación de identidades tradicionalmente ignoradas o rechazadas en su sentido político, ya sean definidas por su aspecto económico (como el campesino o el obrero), o étnicas (como el indígena o el afro). Así, por primera vez indígenas, mestizos y obreros gobiernan países de la región, disputando el aspecto colonizante de la hegemonía panamericana. Paralelamente, a nivel global, se observa la asunción de una identidad regional asociada al llamado “sur global”, que como subjetividad política permite adoptar un punto de vista común con otras regiones que también buscan la inclusión de grandes masas de población históricamente excluidas de los altos niveles de bienestar social alcanzados en los países desarrollados. De nuevo aparece el “efecto frontera”, a frente a los países desarrollados en general. En ese sentido, el acercamiento a los BRICS; el apoyo a procesos de descolonización (como el de Palestina o la República Saharaui); o la lucha contra subsidios agrícolas.

Esta emergencia de nuevas subjetividades políticas define una nueva perspectiva desde la cual objetivar la política regional. Esto se percibe en relación al cuarto y último logro del regionalismo post-hegemónico que se quiere destacar en este análisis: la asunción del desafío de disputar el sentido de algunas categorías sobre las que se piensa la política internacional. Esto demuestra además la importancia de la dimensión performativa de este proceso de emergencia de nuevas subjetividades políticas. Un ejemplo de ello es la aplicación de la noción de soberanía a temas que, desde la objetividad neoliberal, son concebidos como puramente económicos: la soberanía económica, energética o alimentaria. Desde el punto de vista hegemónico estas expresiones carecen de sentido, pues enlazan dos categorías que refieren a esferas diferentes de la realidad: la política en el caso de la soberanía y la económica en el caso del adjetivo que la acompaña. Como consecuencia de este sin-sentido, condenan a los países a la ineficiencia económica. Sin embargo, al politizar estas cuestiones se demanda una forma alternativa de concebirlas, privilegiando el interés nacional sobre la lógica de la eficiencia. Un ejemplo es la reivindicación brasileña de no pagar las patentes de los medicamentos antiretrovirales. Esta política fue cuestionada por el Banco Mundial como “ineficiente”, pero finalmente, con el apoyo de muchos países del sur, obtuvo el apoyo de la OMC en el diferendo entablado por EEUU. Otro caso de disputa por el sentido es el discurso del ex presidente uruguayo José Mujica al defender la regulación estatal del cannabis, con el argumento de que si el mercado de las drogas amenaza la seguridad, justamente, ¿cómo dejar ese mercado al crimen organizado? Si el Estado no controla el mercado de drogas, se corre el riesgo que éste controle a aquél.

En definitiva, el legado que ha dejado la experiencia colectiva del regionalismo post-hegemónico constituye un fundamento indeleble sobre el cual se abre un universo de posibilidades y se establecen nuevas referencias para la comprensión de nuestra situación latinoamericana y el consecuente accionar internacional.

Bibliografía

- Arditi, Bejamín (2009) El giro a la izquierda en América Latina ¿Una política post-liberal? *Ciencias Sociais Unisinos* 45(3):232-246.
- Cox, Robert (2009) *Approaches to world order*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Cox, Robert (1994) Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En Vázquez, J. *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. Barcelona: Limusa. 129-162.
- Laclau, Ernesto-Mouffe, Chantal (1987) *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- Riggirozzi, Pia, Tussie, Diana (2012) The rise of Post-hegemonic regionalism in Latin America. En: Riggirozzi, P., Tussie, D. (2012) *The rise of Post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. Estados Unidos: Springer & United Nations University Series on Regionalism. 1-17.

REGIÓN MUNDO

ASIA/PACÍFICO

ASIA EN EL 2015

Eduardo Daniel Oviedo¹

El año 2015 presenta al continente asiático como laboratorio social proveedor de diversos hechos internacionales. Conforme a su naturaleza, estos hechos marcadamente oscilan entre los dos ejes de análisis de las relaciones internacionales: la cooperación y el conflicto. La primera emerge con la creación de la Unión Económica Euroasiática, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la expansión de la Organización Cooperativa de Shanghái (OCS). También en la culminación de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TTP) y el proyecto de la “Ruta de la Seda”. No obstante, el hecho relevante de este año ha sido el consenso alcanzado en Viena que puso fin a la cuestión nuclear iraní; sin descartar la importancia del entendimiento alcanzado entre Japón y Corea del Sur sobre las “mujeres de solaz” y el restablecimiento del diálogo tripartito entre Corea del Sur, China y Japón.

El eje de la conflictividad continuó focalizado en Asia occidental. Irak, Turquía y Afganistán sufren la intrusión del Estado Islámico, y la guerra en Siria, incluso, la intervención rusa. Sin dejar de lado los enfrentamientos en Palestina, Yemen y el pueblo kurdo. Entre ambos ejes, cuestiones históricas o políticas continúan pendientes de resolución sin llegar al conflicto armado, pero también alejadas de la cooperación, con distintos niveles de tensión, especialmente en el Este Asiático. El problema nuclear norcoreano, la política china en el Mar de China Meridional o la cuestión de límites entre Japón y Rusia son sus principales ejemplos.

Contexto y antecedentes

El continente cuenta con diversidad de regímenes políticos, culturas y economías. Los regímenes políticos van desde monarquías absolutas (Arabia Saudita, Brunéi); totalitarismos de partido único comunista (China, Corea del Norte y Vietnam); monarquías constitucionales (Bahréin); hasta democracias consolidadas (Corea del Sur, Taiwán) y no consolidadas (India, Pakistán, Israel). En noviembre, después de años de régimen

1 Investigador CONICYT – Profesor titular de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas – Universidad Nacional de Rosario – Argentina.

militar en Myanmar, la opositora Aung San SuuKyí triunfó en las elecciones con amplia mayoría. En Israel, el primer ministro Benjamín Netanyahu, líder del derechista partido Likud, recogió el mayor número de votos en las elecciones parlamentarias de marzo. En Turquía, las elecciones de noviembre le dieron el triunfo al Partido de la Justicia y el Desarrollo. En enero, fallece el rey de Arabia Saudita, y en marzo Lee KuanYew, primer ministro de Singapur entre 1959 y 1990.

Si Asia es un mosaico de regímenes políticos, en materia cultural tampoco es homogénea. Árabes, ortodoxos, católicos, musulmanes, budistas, taoístas, tibetanos, judíos, turcos, hindúes y otras etnias interaccionan culturalmente, al tiempo que es fuente de conflictos en Siria, Palestina, Turquía y otros países. En el plano económico también existen marcadas asimetrías y disparidad en el crecimiento de los países. Según el Banco Mundial, en 2015 el continente combina economías con rápido crecimiento del Producto Interno Bruto, como Uzbekistán (8%), India (7,6%), Myanmar (7,4%), Camboya (7%), China (6,9%), Vietnam (6,7%), Bangladesh (6,6%), Pakistán (5,5%) y Malasia (5%); con países de crecimiento moderado, como Sri Lanka (4,8), Tayikistán (4,2%) y Turquía (4%). El resto exhiben índices por debajo de 2%, sorprendiendo el decrecimiento de la economía rusa (-3,7%) y el caso especial de Macao (-20,3%), con la peor performance del mundo, atribuido a la política contra la corrupción en China, lugar de donde provienen los jugadores que apuestan en los casinos del ex-enclave portugués. En términos de región, Asia meridional creció 7,2%, superando al Asia oriental y el Pacífico (3,9%).

Acontecimientos

Los hechos y acontecimientos de 2015 son clasificados en los ámbitos de cooperación, conflicto y tensiones.

a) Cooperación

El 1º de enero entró en vigor el tratado constitutivo de la Unión Económica Euroasiática (UEE), integrada por Armenia, Bielorrusia, Kazajstán y Rusia. El 6 de agosto, Kirguistán se convirtió en su quinto miembro. Esta unión económica promueve el libre comercio entre sus integrantes, coordinará los sistemas financieros de los países miembros y regulará sus políticas industriales y agrícolas, junto con los mercados laborales y las redes de transporte. Posee tres sedes: el Banco de Desarrollo en Alma Ata; la Corte de Justicia en Minsk; y la Comisión Económica Euroasiática en Moscú.

En abril se celebró la sexagésima conferencia Asia-África en Yakarta, Indonesia. Participaron 109 delegados procedentes de Asia y África, además de 16 países observadores y 25 organizaciones internacionales. La conferencia Asia-África fue creada en 1955 en el contexto de la Guerra Fría.

El 29 de junio, 57 estados firmaron el acuerdo constitutivo del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), que entró en vigor el 25 de diciembre. La mayoría de sus integrantes son países asiáticos y los extra-continenciales provienen de Europa. Uno sólo de América Latina: Brasil. Estados Unidos y Japón no están entre los miembros

fundadores. Tampoco Taiwán, quien presentó su solicitud en marzo, y Corea del Norte, país que no fue admitido. China despliega un rol principal y es por eso que su sede estará en Beijing.

La “Ruta de la Seda” tuvo fuerte impulso en 2015. En febrero, China definió las prioridades para la Iniciativa de la Franja y la Ruta, ²destacándose infraestructura de transporte, facilitación del comercio e inversión, cooperación financiera e intercambios culturales. En marzo, Pekín publicó un plan de acción sobre los principios, marco y prioridades y mecanismos de cooperación de esta iniciativa. En mayo, China y Rusia acordaron en Moscú integrar la Franja Económica de la Ruta de la Seda con la visión rusa de una red de comercio e infraestructura en Eurasia.

Del 8 al 9 de julio se celebró la VII cumbre de BRICS en Ufa, Rusia. El bloque puso en funcionamiento el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y un Fondo de Reservas en divisas por valor total de 200.000 millones de dólares. Del 9 al 10 de julio se celebró la XV reunión cumbre de la OCS en Ufa, Rusia. India y Pakistán fueron admitidos como nuevos miembros, mientras que Armenia, Azerbaiyán, Camboya y Nepal se unieron a la Organización como socios de diálogo.

El 14 de julio, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, Alemania, la Unión Europea e Irán firmaron en Viena el Plan de Acción Conjunto y Completo que puso fin a 15 años de conflictividad. El acuerdo alcanzado limita el programa nuclear iraní a cambio del levantamiento gradual de las sanciones económicas impuestas a la república islámica. El 5 de octubre, Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam concluyeron las negociaciones sobre las normas de comercio e inversiones en el marco del TTP. Una versión del tratado fue dada a publicidad el 5 de noviembre cuando el presidente Obama notificó al Congreso su intención de firmar dicho documento. El 15 de octubre, Japón es elegido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU por undécima vez. Representará a la región de Asia-Pacífico durante dos años desde enero de 2016.

El 8 de noviembre, la cuestión de Taiwan dio un giro histórico cuando los presidentes Xi Jinping y Ma Ying-jeou se reunieron en Singapur. Encuentro que no sucedía entre un líder comunista y otro nacionalista desde 1945. El 12 de diciembre, los primeros ministros de Japón e India anunciaron un acuerdo por el que Japón suministrará tecnología nuclear a la India, siendo este el primer acuerdo de Japón con un país que no ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear. Abe y Modi también acordaron que Japón construirá una línea de ferrocarril de alta velocidad en el oeste de la India basada en la tecnología del Shinkansen. Japón ya ha exportado esta tecnología a Taiwán, China y el Reino Unido.

El 28 de diciembre, los ministros de Relaciones Exteriores del Japón, Kishida Fumio, y su par de Corea del sur, YunByung-se alcanzaron un acuerdo histórico en torno a la controversia sobre las “mujeres de solaz”. Japón entregará 1.000 millones de yenes

2 Refiere a la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI. Consultar también la cronología de China.

(aproximadamente 10 millones de dólares) a una nueva fundación coreana de apoyo a las víctimas sobrevivientes y se ofrecen “las más sinceras disculpas y el arrepentimiento” del primer ministro Abe a ellas. Ambos países declararon que “se abstendrán de acusarse o criticarse mutuamente respecto a este asunto” en el plano internacional, avanzando en la mejora de sus relaciones.

b) Conflictos

En Siria, la presión contra el régimen de Bashar Al Assad aumentó a mediados de 2015 cuando el Estado Islámico y el Frente Nusra, brazo de al-Qaeda, controlaron importantes regiones del país. Rusia intervino del lado del régimen de Al Assad y atacó al Estado Islámico y a los rebeldes sirios. El secretario de Estado estadounidense, John Kerry, afirmó que Estados Unidos cambia su política y ya no buscará la renuncia inmediata del presidente Al Assad. El 13 de octubre, rebeldes sirios atacaron la embajada de Rusia en Damasco. El 31, el Estado Islámico se adjudicó la autoría del derribo de un avión comercial ruso con 224 pasajeros. El 12 de noviembre, se adjudicó otro atentado que provocó 41 muertos y 200 heridos en Beirut. El 18 de diciembre, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad una resolución que convoca a los “representantes del Gobierno sirio y la oposición a participar en negociaciones oficiales sobre un proceso de transición política con carácter urgente, fijándose como meta que las conversaciones se inicien a principios de enero de 2016”, lo que llevaría implícito un alto el fuego parcial y la celebración de elecciones en un plazo de 18 meses.

En Afganistán, si bien el presidente Barack Obama dio por cumplida la misión de la ISAF-OTAN, las tropas permanecieron en el país para entrenar y asesorar a las fuerzas del gobierno afgano. En 2015 la irrupción del Estado Islámico registró una veintena de ataques talibanes en Kabul y en ciudades como Jalalabad y Kunduz, que fue reconquistada por los insurgentes a finales de septiembre y recuperada por la ISAF-OTAN y el ejército afgano el primero de octubre. El 11 de julio, el jefe del Estado Islámico en Afganistán y en Pakistán, Hafez Said, y otros treinta líderes murieron cuando fueron atacados en la provincia de Narganhar, en la frontera con Pakistán. El 29 de julio, el gobierno y la inteligencia afganos aseguraron que el mullah Omar había muerto dos años atrás en Pakistán. El 15 de octubre, Obama anunció que mantendrá 5.500 soldados en Afganistán cuando deje el cargo en 2017.

En abril, Palestina se convirtió oficialmente en miembro de la Corte Penal Internacional. El 13 de mayo, el Vaticano reconoció a Palestina como nación soberana e independiente. En septiembre, el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, anunció ante la Asamblea General de la ONU que su gobierno no seguirá obligado legalmente por los acuerdos de paz de Oslo. Desde principios de septiembre, ocurrió un aumento de la violencia, conocida como “ola de terror” por los israelíes o “intifada de los cuchillos” por los palestinos. En diciembre, el primer ministro Netanyahu propuso revocar la residencia a miles de palestinos en el marco de la ola de violencia que vive Israel.

El 25 de marzo, una coalición internacional dirigida por Arabia Saudita lanzó ataques aéreos contra el grupo armado de los *huzíes* en Yemen, iniciando un conflicto armado. En abril, el Consejo de Seguridad estableció el embargo de armas y otras sanciones a los líderes rebeldes *huzíes*. Alemania elogió a China y Rusia no haber vetado la resolución.

En julio, finalizó el alto el fuego entre el gobierno turco y los rebeldes del Partido de los Trabajadores del Kurdistán, provocando la reanudación del conflicto separatista en el sureste del país. El 24 de noviembre, Turquía derribó un avión de combate ruso en la región de Hatay'sYaladag. Ankara argumentó que se violó en repetidas ocasiones su espacio aéreo pese a las advertencias, mientras que Moscú lo negó a la vez en que el presidente Putin calificó el acto como una traición.

c) Tensiones

La cuestión nuclear norcoreana persiste en la agenda continental. En mayo, Corea del Norte informó que logró miniaturizar armas nucleares, un paso clave hacia la construcción de misiles nucleares. Por otra parte, una semana después del acuerdo alcanzado en Viena, Pyongyang declaró que no seguirá el ejemplo del acuerdo con Irán para resolver la cuestión nuclear de la península coreana. El 5 de septiembre, Corea del Norte anunció que la instalación nuclear de Yongbyon reinició sus actividades de forma completa. El 10 de diciembre, Kim Yong-un expresó que Corea del Norte está lista para detonar de forma autosuficiente una bomba atómica y una bomba de hidrógeno.

El 16 de junio, China anunció la finalización del “proyecto de recuperación de tierras”, que amplía la superficie de arrecifes en el Mar de China Meridional. Varios países de la zona plantearon su oposición. El 15 de septiembre, el primer ministro de Japón, Shinzo Abe, y el secretario general del Partido Comunista de Vietnam, Nguyen Phu Trong, expresaron en Tokio su preocupación sobre las actividades de construcción de islas y bases militares por parte de China. Japón accede a facilitar más barcos para su uso como patrullas, contribuyendo así a mejorar la seguridad marítima de Vietnam.

Durante el año, la ONU, China, Rusia y otros países conmemoraron el final de la Segunda Guerra Mundial. En septiembre, casi cincuenta delegaciones extranjeras participaron del desfile realizado en Beijing. En abril, el Emperador Akihito y la Emperatriz Michiko viajaron a la isla de Peleliu, en Palaos, para recordar a quienes murieron en la batalla homónima de 1944. En julio, Japón renunció a su política pacifista a partir de reinterpretar el artículo 9 de la Constitución Nacional. La reforma constitucional generó oposición en China y recibió apoyo en Estados Unidos y Europa.

El 28 de septiembre, el primer ministro Abe y el presidente Putin se reunieron en Nueva York. Hablaron sobre un posible tratado de paz ruso-japonés, pero no hubo grandes progresos en las negociaciones. Los medios de comunicación japoneses señalan que Putin no hizo ninguna mención a la cuestión territorial heredada de la Segunda Guerra Mundial y que conciernen a los territorios del norte de Japón. Aunque ambos líderes acordaron continuar dialogando, no se decidió ninguna fecha para una futura visita de Putin a Japón.

Perspectivas

La trilogía de cooperación, conflictos armados y tensiones difícilmente cambie en los próximos años. Asia occidental seguirá siendo foco de conflictos, con incidencia en las economías de la región; mientras que Asia del sur y del este, dos regiones más estables y pacíficas, continuarán compitiendo por el crecimiento económico.

El entendimiento entre Japón y Corea del Sur sobre las “mujeres de solaz” abre perspectiva para que Japón negocie acuerdos parecidos con otros países de la región. Además, la solución de la cuestión nuclear iraní encauzará la relación de la república islámica con Occidente, a diferencia de la continuidad del plan nuclear norcoreano. Por último, queda por saber cómo evolucionarán las nuevas instituciones económicas, dado que sus diseños corresponden al liderazgo de China (OCS, BAI, Ruta de la Seda), Rusia (OCS, UEE) o Estados Unidos (TTP), potencias que reorganizarán a través de aquéllas sus relaciones de poder en el continente.

Bibliografía

Banco Mundial, Datos Estadísticos, Disponible en: www.bancomundial.org

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 2216, 14 de abril de 2015.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 2254, 18 de diciembre de 2015.

Nippon Communications Foundation, *Cronología del Japón*, Disponible en: <http://www.nippon.com/es/features/timeline/>

Xinhua, “Cronología de Iniciativa de Franja y Ruta de China”, Beijing, 24-6-2016. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2016-06/24/c_135464347.htm

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL: REVISANDO EL TRANS PACIFIC PARTNERSHIP

*Nicolás Pose*¹

Cualquier ensayo de interpretación de las transformaciones en las reglas que signan el comercio internacional debe comenzar por considerar cuatro antecedentes o factores contextuales: a) el estancamiento de la Ronda Doha en el marco de la OMC, producto de la combinación de desavenencias entre los países altamente industrializados y los países en desarrollo, por un lado, y entre los propios países altamente industrializados, por el otro (Walter y Sen, 2009); b) el espectacular crecimiento de la participación de China en la economía mundial, que al 2015 cuenta con el segundo mayor PIB del planeta (FMI 2015), es el mayor exportador y el segundo mayor importador (OMC 2013), y el tercer emisor y segundo receptor de IED (UNCTAD 2014); c) el concomitante crecimiento de la participación de Asia en la economía mundial, que alcanza proporciones desconocidas para la era industrial; d) la crisis económico-financiera de los países altamente industrializados, que tuvo su origen en el mercado de las *subprime* en Estados Unidos y que se expandió incluso con más dureza por las economías de la Unión Europea, con particular énfasis en su periferia.

En este marco, y tras un largo proceso de intercambios, que comenzó en el año 2008, el 5 de octubre de 2015 un conjunto de doce países con costas sobre el Océano Pacífico, liderados por Estados Unidos e integrado por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, anunciaron la conclusión exitosa de las rondas de negociación del Trans Pacific Partnership (TPP). Si bien no se conocen los detalles del acuerdo, pues sus cláusulas permanecerán en reserva por un tiempo, es sabido que persigue no solo la reducción de barreras arancelarias entre sus miembros, sino también la armonización de un amplio conjunto de políticas regulatorias, que van desde el comercio de servicios, pasando por los regímenes de protección de propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las políticas de competencia, hasta llegar a la regulación de los estándares laborales y ambientales. Se trata, en otras palabras, de un prototipo de los nuevos tratados comerciales que buscan homogeneizar las reglas que gobiernan las actividades económicas de sus participantes.

Este trabajo propone, desde una perspectiva de economía política, analizar algunas de las aristas del TPP. En concreto, se indaga sobre los objetivos de los actores, se registran algunos cambios y continuidades, y finalmente se abordan cuatro interrogantes y una certeza que permiten imaginar distintos escenarios de futuro.

1 Estudiante del MSc in International Political Economy en la London School of Economics. Docente del Instituto de Ciencia Política e investigador asociado al Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Uruguay.

Objetivos políticos y económicos en juego

El recorte analítico propuesto en este trabajo parte del supuesto de que la asignación de recursos encuentra en los mercados uno de los principales mecanismos. Sin embargo, también supone que diversos actores poderosos, dentro de los que se destacan notablemente los Estados —y podemos agregar las corporaciones internacionales— buscan utilizar su poder de modo que los mercados respondan a sus intereses, al delimitar el alcance y las normas que rigen sus funcionamientos (Gilpin 2001).

Los intereses estatales, a su vez, sin importar como se definan domésticamente, tienen una dimensión económica, pero también una política. Por lo que al analizar las estrategias de los Estados en sus intentos de fijar las reglas del comercio internacional, se deben considerar conjuntamente sus aspiraciones económicas y políticas. Desde este enfoque, cabe entonces preguntarse, ¿cuáles son los objetivos de los participantes?

Estados Unidos

Comenzando por su principal impulsor, los EEUU, se registra en primer lugar el objetivo de excluir a China del acuerdo, de modo de contener su influencia económica en la cuenca del Pacífico e indirectamente en la economía mundial. Para las élites estadounidenses el ascenso chino significa una amenaza a su posición en la estructura de poder mundial, y por ello la exclusión del gigante asiático del TPP ha sido una de las principales cartas utilizadas por el presidente Barack Obama para persuadir al Congreso de su país sobre las bondades del acuerdo. Mientras que en segundo lugar, aunque relacionado con lo anterior, se verifica el objetivo estadounidense de mejorar su posición económica y política entre los países asiáticos, dado que en varios de ellos ha sido desplazado por China del primer lugar de socio comercial e inversor externo.

Esto conduce a su vez al tercer objetivo estadounidense, que consiste en establecer un conjunto de reglas en terceros mercados que favorezcan su inserción económica, generando así las condiciones para relanzar su crecimiento económico. EEUU posee ventajas competitivas en los sectores de alta tecnología, innovación y servicios, y por ello busca armonizar las reglas que pautan la actividad y el intercambio en estos sectores, así como establecer regímenes duros de propiedad intelectual.

Finalmente, no puede entenderse la participación estadounidense en el TPP sin tener en cuenta las negociaciones que lleva adelante con la Unión Europea (UE) para la firma del denominado Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Esto es, con el acuerdo del Pacífico concluido, EEUU busca aumentar el costo europeo de no cerrar exitosamente las negociaciones transatlánticas —en una nueva versión de la política de liberalización competitiva de Robert Zoellick²—, con miras a mejorar su posición negociadora de cara a un futuro acuerdo.

Japón

Por otra parte, por su importancia sistémica y poderío económico, cabe abordar los objetivos de Japón. Este país, otrora estrella del crecimiento y segunda economía

2 Representante de Comercio de la administración Bush entre 2001 y 2005.

mundial –aunque ahora relegado a la tercera posición, superado por China–, ha visto en los últimos años un estancamiento de su actividad económica, con tasas de crecimiento nulas –e incluso en ocasiones negativas– y deflación. Por lo tanto, con el acuerdo Japón también busca dinamizar su economía, y recuperar posiciones entre los países de la región, donde ha perdido importancia relativa frente a países emergentes, como Corea del Sur y, principalmente, China.

Pero, además, el primer ministro japonés Shinzo Abe ha enmarcado el acuerdo en términos geoestratégicos y de seguridad. En concreto, Abe ha sugerido que una creciente interdependencia económica entre los participantes podría traer estabilidad a la región, y que la consolidación del bloque podría actuar como un freno a los avances de China en el Mar del Sur (Mulgan 2015). Por último, y en paralelo a los intereses de EEUU en su relación con Europa, Japón tiene en el TPP una herramienta para procurar modelar el formato del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), acuerdo actualmente en negociación en el que sí participa China. En definitiva, imperativos económicos y la rivalidad sino-japonesa permiten acercarse a las motivaciones de Japón detrás del TPP.

El resto de los participantes

Finalmente, el resto de los participantes del TPP, más allá de su ubicación geográfica, comparten un mismo objetivo, pero a la vez se enfrentan a un dilema similar³. Esto es, por un lado, procuran a través del TPP ensanchar sus oportunidades de negocios, con miras a aumentar el atractivo de sus plazas para la IED, fomentar sus exportaciones, y así dinamizar su crecimiento económico. Pero, por el otro, deben manejar con cautela su alineamiento detrás del proyecto, pues buena parte de ellos encuentra en China su principal socio económico-comercial, y por lo tanto necesitan mostrar que su nueva membresía no implica un distanciamiento del gigante asiático.

Cambios y continuidades

¿Qué cambios se registran en la economía política del comercio internacional tras la firma del TPP? ¿Y cuáles son, en cambio, las continuidades? Sin pretensión de exhaustividad, se identifican aquí algunos fenómenos que permiten dimensionar el impacto del novel acuerdo.

Un primer aspecto, en ocasiones soslayado, es que su formato es a grandes rasgos similar a otros tratados de libre comercio previos. Puesto de otro modo, el TPP comparte con los llamados *nuevos tratados comerciales* el objetivo de eliminar las barreras arancelarias entre sus miembros, pero también la búsqueda de armonizar las regulaciones domésticas que afectan al comercio de servicios, la inversión, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y los mecanismos de resolución de disputas⁴. De acuerdo

3 Una excepción al respecto es Canadá.

4 Armonización que al decir de Joseph Stiglitz (2014) es una “*racetothebottom*”, en el sentido de que se procura igualar las regulaciones al nivel mínimo posible, y privilegiar en cambio a los mecanismos clásicos de mercado para la asignación de los recursos.

a sus defensores, en cambio, innova al introducir regulaciones laborales y ambientales más exigentes, pero la escasa información disponible no permite evaluar rigurosamente esta afirmación. Asimismo, otro aspecto de continuidad se observa en la política comercial estadounidense, que mantiene la promoción del formato mencionado y utiliza la concreción de nuevos acuerdos como un elemento a su favor en las negociaciones que paralelamente desarrolla con otros países o regiones.

Sin embargo, en lo que claramente sí innova el TPP es en su alcance. Esto se debe a que es el primer *nuevo tratado comercial* con la capacidad de agrupar a un conjunto de países que representan, sumados, aproximadamente el 40% del comercio mundial. Además, el hecho de que se trata de un bloque inter-regional, que une a países de América del Norte, América del Sur y Asia en un mismo arreglo, lo convierte en el primero de este estilo. Por todo esto, es que tanto políticos como analistas especulan con que, en caso de que sea ratificado por los legislativos de los respectivos participantes, se convertirá en una referencia ineludible del comercio internacional. Lo que parece claro, en cualquier caso, es que en la hipótesis de la ratificación se constituirá como el eje de las relaciones económicas en la cuenca del Pacífico, y que otros acuerdos en negociación, como el RCEP, se verán influidos por este desarrollo.

A su vez, otro elemento sustantivo de cambio es el giro en la política comercial de Japón. Desde su resurgimiento económico tras la segunda guerra mundial, Japón ha resistido los intentos estadounidenses de armonizar sus regulaciones domésticas, que desde la perspectiva de EEUU son restricciones encubiertas que dificultan el acceso de empresas norteamericanas al mercado nipón (Gilpin 2001). Y ya sea por su estancamiento económico, por el ascenso de China, o por una combinación de ambos factores, lo cierto es que con la firma del TPP Japón parece haber capitulado en sus esfuerzos. Esto seguramente implicará un incremento del acceso al mercado de la tercera economía mundial para el resto de los participantes, generando consecuencias económicas y políticas que será preciso evaluar en su momento.

Por último, desde el punto de vista sistémico, las políticas del resto de los países involucrados no implican grandes cambios, pues la mayoría de ellos son economías abiertas, con pocas barreras al comercio, e incluso en algunos casos con tratados de libre comercio ya suscritos con EEUU, que les suponen la armonización de sus regulaciones domésticas. Este es el caso, por ejemplo, de los tres países latinoamericanos, Chile, México y Perú. No obstante, desde su propia perspectiva sí pueden verificarse transformaciones, en tanto la nueva competencia que enfrentarán de economías asiáticas con costos de producción menores puede diluir las ventajas de su acceso preferencial al mercado estadounidense.

Interrogantes y certezas

Más allá de los cambios y de las continuidades registradas, lo que prima tras la firma del TPP son interrogantes. Por ello, es preciso abordarlas como forma de aproximarse a los potenciales escenarios de futuro. En este sentido, un primer aspecto a dilucidar refiere la capacidad del ejecutivo estadounidense de conseguir la ratificación del acuerdo en el Congreso. Hasta el momento no se consideró el proceso de toma de decisiones interno en los Estados, producto de que lo que expresa un país a nivel internacional es el resulta-

do de una coalición doméstica dominante, que en un momento dado logra imponer sus preferencias. Sin embargo, las coaliciones dominantes pueden y suelen variar, y un fenómeno de este estilo parece estar ocurriendo en la política exterior económica de EEUU.

En concreto, tras décadas de un *bipartisanconsensus* sobre el libre comercio y los tratados comerciales, las elecciones internas de cara a la elección presidencial de 2016 muestran al candidato favorito por el Partido Republicano, Donald Trump, y al candidato desafiante en el Partido Demócrata, Bernie Sanders, manifestándose en contra de estos instrumentos. Y, lo que es más, recibiendo amplios apoyos en el electorado por esto. Por lo tanto, y aunque el presidente Obama cuenta con un *fasttrack* que obliga al legislativo a pronunciarse sin la capacidad de introducir modificaciones, es de esperar que el proceso de ratificación sea disputado.

Si eventualmente se efectivizara la aprobación, una nueva interrogante es cómo seguirán las negociaciones con la UE por el TTIP. Sobre esto, es posible imaginar dos escenarios hipotéticos rivales. Pues por una parte, el empeoramiento de los términos relativos del acceso al mercado estadounidense para los europeos *vis a vis* las naciones del Pacífico involucradas en el acuerdo, podría motivarlos a buscar la adopción de un arreglo aun a costas de ceder en puntos que hoy generan discrepancias —como las restricciones para las empresas europeas en las licitaciones públicas de EEUU, o la reducción de los niveles de regulación en algunos sectores, como el alimenticio, en el mercado de la UE—. Aunque por otra parte, una proyección negativa de las posibles consecuencias a partir de la experiencia empírica del TPP, podría llevarlos a revisar su estrategia, y descartar un esquema que a su vez encuentra crecientes resistencias en la opinión pública europea.

Por otra parte, una tercera interrogante es, en caso de ratificarse, como afectará este acuerdo de gran alcance a las relaciones económicas internacionales en general. Sobre el punto, diversos analistas señalan el poder creciente de las corporaciones multinacionales en la economía política internacional, quienes han ejercido y aun ejercen un poderoso lobby a favor del acuerdo⁵. Es que dichas corporaciones se benefician de la minimización y de la estandarización de las regulaciones entre fronteras nacionales, en tanto esto les permite relocalizar fácilmente sus actividades a escala global, minimizando costos y maximizando beneficios, y captando por ende una porción mayor de la renta total generada.

En otro plano, una cuarta incógnita es como se verán afectados los alineamientos en la región Asia Pacífico. Esto se debe a que detrás de la oferta de distintos formatos, como el TPP *vs* el RCEP en el plano comercial, o el Asian Development Bank⁶ *vs* el Asian Infrastructure Investment Bank⁷ en el plano financiero, que ofrecen a los países de la

5 De acuerdo a un análisis del periódico británico *The Guardian*, utilizando datos de la Federal Election Commission, los senadores que votaron a favor del *fasttrack* para el TPP recibieron en promedio US\$17.676 de corporaciones interesadas en su concreción. Y, lo que es más, varios senadores cambiaron su punto de vista luego de alcanzar acuerdos con *lobbyistas* que les aseguraron apoyo económico de cara a inminentes actos eleccionarios a nivel estadual (Gibson y Channing 2015).

6 Liderado por EEUU y Japón.

7 Encabezado por China.

región distintas oportunidades económicas, también se desarrolla una intensa competencia entre EEUU y China por el liderazgo regional, que posiblemente lleve a los países a enfrentar la presión de escoger entre dos *sets* de instituciones que representan liderazgos y modelos de gobernanza regional en disputa.

Finalmente, en términos del regionalismo latinoamericano, cabe destacar que es posible identificar una certeza. Esto es, que el TPP consolida la división entre los países del Pacífico que han apostado por un esquema de inserción basado en la apertura vía la adopción de TLC, y aquellos del Atlántico, entre los que se destaca Brasil y sus socios del Mercosur, que privilegian en cambio la retención del espacio para implementar políticas de desarrollo por sobre el acceso preferencial a grandes mercados. Agregando, de esta manera, un obstáculo adicional a la ya de por sí escasa capacidad de los países de la región latinoamericana de coordinar una estrategia de inserción internacional unificada.

Bibliografía

FMI (2015) World Economic Outlook Database.

Gibson, Robert y Taylor Channing (2015) Here's how much corporations paid US senators to fast-track the TPP bill. *The Guardian*. Disponible: <https://www.theguardian.com/business/2015/may/27/corporations-paid-us-senators-fast-track-tpp>. Último acceso 11/05/2016.

Gilpin, Robert (2001) *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press, Princeton.

Mulgan, Aurelia (2015) Abe Touts the TPP in Battle to Define the Regional Order. *The Diplomat*. Disponible: <http://thediplomat.com/2015/11/abe-touts-the-tpp-in-battle-to-define-the-regional-order/>. Último acceso 11/05/2016.

OMC (2013) Informe sobre el comercio mundial. Factores que determinan el futuro del comercio.

Stiglitz, Joseph (2014) On the Wrong Side of Globalization. *The New York Times*. Disponible: http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/03/15/on-the-wrong-side-of-globalization/?_php=true&_type=blogs&_r=2. Último acceso 11/05/2016.

UNCTAD (2014) *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

Walter, Andrew y Gautan Sen (2009) *Analyzing the Global Political Economy*. Princeton University Press, Princeton.

CHINA

Eduardo Daniel Oviedo ¹

China ejecuta una política exterior con creciente influencia global desde inicios del siglo XXI. Diversos hechos y acontecimientos internacionales ocurridos en 2015 exhiben el incremento de la influencia política que, asociada a su reconocida presencia económica, le otorga carácter de actor relevante en los asuntos mundiales.

Contexto y antecedentes

El gobierno chino continúa ejecutando los principios rectores de política exterior establecidos en 1982, cuya práctica puede sintetizarse en: 1) integración en el sistema internacional; 2) uso de la diplomacia y otros medios pacíficos para resolver sus conflictos; 3) mantenimiento de diálogo y buenas relaciones con las grandes potencias; 4) pragmatismo en las acciones externas; y 5) autonomía en la toma de decisiones.

A estos principios rectores se añaden directrices iniciadas en los últimos años: por ejemplo, elevar a nivel mundial las relaciones estratégicas con países desarrollados y en desarrollo; estimular la salida de las empresas chinas al exterior; y aumentar las inversiones y préstamos chinos en el mundo, destacándose los mega-proyectos de la “Ruta de la Seda” y el canal de Nicaragua. Además, en mayo, el Consejo de Estado aprobó el programa “Hecho en China 2025”, para acelerar la transición de potencia manufacturera a poderosa potencia manufacturera, con alcance global. Todo ello insertado en el contexto interno de consolidación del liderazgo de Xi Jinping, ralentización del crecimiento económico e inestabilidad bursátiles.

Acontecimientos

El año diplomático chino comenzó en enero, con el Primer Foro CELAC-China, y finalizó en diciembre, con la XIV Reunión del Consejo de Primeros Ministros de la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) celebrada en Zhengzhou. Este año el presidente Xi realizó ocho viajes al exterior, con visita a diez Estados y participación en nueve conferencias internacionales, además de las delegaciones extranjeras recibidas en China.

El gobierno chino ejecuta su diplomacia en tres ámbitos principales de las relaciones internacionales: 1) los países vecinos y próximos; 2) las grandes potencias, en particular Estados Unidos; y 3) la diplomacia multilateral, aprovechada para cumplir dos objetivos: a) tratar las cuestiones multilaterales; b) entrar en contacto con líderes de otros países a los cuales no se han efectuado visitas.

¹ Investigador CONICYT – Profesor titular de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas – Universidad Nacional de Rosario – Argentina

Países vecinos y próximos. La “diplomacia de la acupuntura” (*diǎn xuē shì wài jì jiāo*) es un término acuñado por el gobierno chino en 2014 durante las visitas efectuadas por el presidente Xi Jinping a Corea del Sur y Mongolia. Está caracterizada por viajes rápidos, estancias breves, eficientes y flexibles a un solo Estado. Empezó siendo utilizada con los países vecinos, “pinchando” en un “punto” para incidir en una región, de forma similar al uso de las agujas aplicadas en los puntos de las acupunturas. En 2015, esta forma diplomática continuó con la visita del presidente Xi a Pakistán en el mes de abril, y fue mencionada por la Cancillería china como característica del viaje al Reino Unido en octubre.

El 16 de junio, el gobierno chino anunció la finalización del “proyecto de recuperación de tierras” (*lùyù chuī tián gōngchéng*), que amplía la superficie de arrecifes en el Mar de China Meridional, provocando la reacción de países del Sudeste Asiático y en particular, Estados Unidos, que respondió con patrullajes de la marina y vuelos de vigilancia sobre el espacio marítimo y aéreo de la región. A finales de octubre, el destructor “Larsen” ingresó dentro de las 12 millas náuticas del arrecife Rubi. El 10 de diciembre dos bombarderos B-52 de Estados Unidos sobrevolaron el espacio aéreo del arrecife Cuarteron (*Huáyáng*), suscitando sendas protestas de las autoridades chinas. En marzo, el almirante Harry Harris, jefe del Comando Pacífico de Estados Unidos, había bautizado el proyecto como “gran muralla de arena”.

La cuestión de Taiwán dio un giro histórico cuando el 8 de noviembre los presidentes Xi Jinping y Ma Ying-jeou se reunieron en Singapur. Hecho relevante pues la última conferencia entre un líder comunista y otro nacionalista ocurrió en 1945, cuando Mao Ze Dong y Chiang Kai-shek buscaron en Chongqing conformar un gobierno de coalición.

Los presidentes se otorgaron el trato protocolar de “señor”, en aras de mantener el principio de igualdad y evitar el mutuo reconocimiento de ese cargo gubernamental, cuya implicancia sería admitir el carácter estatal de Taiwán, vedado por el “principio de una sola China” que enarbola Beijing. En la cuestión de fondo los “señores” aceptaron respetar el “consenso de 1992”. El encuentro también coronó la “tregua diplomática” (*wàijì jiāo xiū bīng*) iniciada en 2008, consistente en mantener el *statu quo* en cuanto al reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas con terceros países, a fin de evitar fricciones entre las partes y mantener estables las relaciones a través del estrecho de Taiwán. No obstante, la alternancia política en Taiwán, ocurrida con la elección de la doctora Tsai Yingwen en enero de 2016 –líder del independentista Partido Demócrata Progresista– cambió la orientación política de la isla, poniendo China punto final al compromiso asumido cuando estableció relaciones diplomáticas con Gambia, en marzo de este mismo año.

En cuanto a la situación nuclear en la península coreana, la Cancillería china expresó su descontento por la declaración del líder Kim Yong-un, realizada el 10 de diciembre, sobre que Corea del Norte está lista para detonar de forma autosuficiente una bomba atómica y una bomba de hidrógeno. Tres días más tarde, se canceló la presentación artística que la banda musical *Borانبong* (promocionada por Kim Yong-un y contestataria del K-pop sudcoreano) realizaría en China, regresando sus miembros el mismo día a

Corea del Norte. El distanciamiento entre Beijing y Pyongyang quedó públicamente manifiesto con la ausencia del líder norcoreano en los festejos de la conmemoración del 70º aniversario de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, evento al cual sí asistió la presidente de Corea del Sur, Park Geun-hye. Situación que muestra mayor acercamiento diplomático de Beijing a Seúl que a Pyongyang.

El proyecto de la “Ruta de la Seda”, conocido en chino como “un cinturón, un camino” (*yīdài yīlù*), fue propuesto por Xi Jinping en octubre de 2014, pero tuvo fuerte impulso en 2015. El “cinturón” une Asia y Europa a través de países de Asia, África y Europa. El “camino” se bifurca en tres “puentes”: 1) a través de Rusia hacia Europa; 2) a través de Asia central y occidental hasta el golfo Pérsico y el Mediterráneo; 3) desde China hacia el Sudeste Asiático, el sur de Asia hasta el océano Índico. La “Ruta de la Seda” no aparece como una política impuesta, tal como sucedió en la antigüedad, sino como una acción cooperativa, donde China, si bien es el iniciador de la propuesta, no es el único Estado promotor y realizador, pues requiere de la cooperación y esfuerzo de los países de las áreas afectadas al proyecto.

La nueva “Ruta de la Seda” responde a una estrategia política y económica de China. Políticamente expande su influencia hacia el oeste, con intención de controlar la infraestructura que le permita penetrar en regiones distantes a Beijing, y opuesta a la política de Estados Unidos, que contiene a China en el Este Asiático, a partir de su presencia militar y alianzas estratégicas con países de la región (Corea del Sur, Japón, Taiwán y otros Estados) y el Tratado de Asociación Transpacífico (TTP). En términos económicos, para China significa exportar los excedentes de capitales que no encuentran cabida debido al alto nivel de productividad que satura su mercado.

Relaciones con las grandes potencias. En septiembre, Xi Jinping realizó una visita de Estado a los Estados Unidos. Los presidentes alcanzaron consenso sobre cambio climático y ciber delincuencia, aunque continuó el desacuerdo respecto al Mar de China Meridional, derechos humanos, Tíbet y otros temas.

Un segundo encuentro entre ambos líderes ocurrió en Viena, en el marco de la reunión entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU), Alemania e Irán que finalizó con la firma del acuerdo que limita el programa nuclear iraní a cambio de un levantamiento gradual de las sanciones económicas impuestas a la república islámica. Un tercer encuentro sucedió en la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático celebrada en París, cuyo éxito se debió, principalmente, al rol jugado por estas dos potencias. Además, una práctica común entre funcionarios públicos de más alto nivel ha sido la comunicación directa vía telefónica entre Washington y Beijing.

Cuando Xi Jinping visitó Estados Unidos, los representantes de los dos gobiernos firmaron el *acuerdo sobre el régimen de diálogo de alto nivel para combatir la ciberdelincuencia y la mutua no realización de acciones y apoyo al espionaje en el comercio en Internet*. Tema relevante de la agenda bilateral dado que el gobierno de Obama reiteradamente acusó a *hackers* chinos de realizar ataques cibernéticos y aplicó sanciones económicas. En diciembre, la primera reunión sobre la lucha contra la delincuencia informática estableció los “Principios rectores entre Estados Unidos y China sobre ciberdelincuencia

y cuestiones conexas” y creó una línea telefónica directa de contacto. En diciembre, el “Washington Post” confirmó que existen serias sospechas del accionar chino en el caso de la Oficina de Administración de Personal de Estados Unidos.

Conforme a la Aduana de China, en 2015 este país se convirtió en el mayor socio comercial de Estados Unidos al superar el nivel de intercambio mantenido entre Estados Unidos y Canadá. También el déficit de este año es históricamente el mayor de Estados Unidos en el comercio bilateral con China. Por último, como ya se mencionó, el proyecto de la “Ruta de la Seda” es una respuesta del gobierno chino a la estrategia del presidente Obama de “reequilibrar el Asia-Pacífico” con el TTP.

La relación con Rusia cobró impulso a partir del uso de la diplomacia presidencial. Los presidentes Putin y Xi se reunieron en cinco oportunidades, especialmente en el marco de la OCSy la reunión de BRICS. En junio, las partes firmaron la declaración conjunta para profundizar la Asociación Estratégica Integral y promover la cooperación de beneficio mutuo. En diciembre, Li Keqiang y Dmitri Medvédev celebraron la XX Reunión de Primeros Ministros, suscribiendo más de treinta acuerdos bilaterales. Previamente, en el mes de mayo, las partes firmaron un acuerdo de cooperación sobre la “Ruta de la Seda”. En el plano político-multilateral las partes cooperaron para alcanzar la firma del acuerdo con Irán y armonizaron sus políticas ante las crisis en Siria y Corea del Norte. Incluso Alemania elogió a China y Rusia por no haber vetado la resolución del Consejo de Seguridad que establece el embargo de armas y otras sanciones a los líderes rebeldes *huzíes* de Yemen. En 2015 también se realizaron más de 500 actividades académicas, artísticas y de otra índole, y entre enero y septiembre, 583.000 ciudadanos chinos visitaron Rusia.

Con la Unión Europea se celebró la XVII cumbre bilateral, en cuyo marco se festejó el 40º aniversario de las relaciones diplomáticas UE-China. Las partes también acordaron fortalecer la Agenda Estratégica UE-China 2020. En el plano bilateral, durante la visita de Xi Jinping al Reino Unido, se firmaron acuerdos de cooperación por un valor de 40.000 millones de libras esterlinas, utilizadas para la construcción de la nueva planta nuclear de Hinkley Point, en la región sudoccidental de Inglaterra. Por otra parte, en noviembre, el presidente François Hollande visitó China y, en paralelo a la cumbre de cambio climático en París, el presidente Xi Jinping realizó una visita oficial a Francia. Las partes suscribieron el acuerdo para profundizar la cooperación en energía nuclear civil; la cooperación en terceros mercados y el tratado de extradición.

Un hecho relevante ha sido el desfile militar para conmemorar el 70º aniversario de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. El gobierno chino aprovechó para exhibir su poderío militar, en particular su misil balístico anti-buque de medio alcance Dong Feng 21D, capaz de destruir portaviones. Participaron del evento cerca de cincuenta jefes de estados y enviados especiales.

Diplomacia multilateral. El presidente Xi participó de la cumbre del G-20; la cumbre de la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Manila; la conferencia sobre cambio climático de París y en el 70º aniversario de la creación de la ONU.

En julio, el presidente también presidió la XV cumbre de la OCS. En esta reunión, India y Pakistán fueron admitidos como nuevos miembros, mientras que Armenia, Azerbaiyán, Camboya y Nepal se unieron a la Organización como socios de diálogo. En Johannesburgo presidió el Foro sobre la Cooperación Chino-Africana, en donde el presidente anunció que China invertirá 60.000 millones de dólares en proyectos y eliminará algunas deudas que mantenían Estados africanos. En la VII reunión de los BRICS realizada en julio en Ufá, Rusia, presidió la primera reunión del Consejo de Gobierno del Banco de Desarrollo de los BRICS, proyecto aprobado en Brasilia en junio de 2014.

En Seúl, el primer ministro chino, Li Keqiang, junto a la presidente surcoreana, Park Geun-hye, y el primer ministro japonés, Shinzo Abe, reanudaron el diálogo tripartito suspendido desde 2012. La agenda giró en torno a alcanzar consenso sobre la creación de la Asociación Económica Integral Regional, propuesta de tratado de libre comercio entre los países miembros de la ASEAN y aquellos Estados con los cuales esta Asociación ha firmado acuerdos de libre comercio (Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda).

El 29 de junio de 2015 se firmó en Beijing el acuerdo fundacional del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, entrando en vigor el 25 de diciembre de 2015. Cabe recordar que su creación fue propuesta por China. En diciembre, el Fondo Monetario Internacional anunció que el *rénmínbì* es incluido en los Derechos Especiales de Giro (DEG), con un valor en la canasta de monedas de 10, 92 por ciento, más alto que el yen y la libra esterlina, y más bajo que el euro y el dólar. Clara manifestación de la integración de China en el sistema financiero internacional.

Perspectivas

En 2015 la influencia económica y política de China ha crecido en el sistema internacional. No obstante el alcance aun no es global; pero tampoco se limita al plano regional. Las perspectivas aparecen favorables para continuar avanzando en el incremento de la influencia en el sistema internacional, en búsqueda de alcanzar una política exterior de alcance global. En esa dirección se encaminan los grandes proyectos de la “Ruta de la Seda”, “Hecho en China 2025”, la construcción del Canal de Nicaragua, y otros basados en inversiones o préstamos bilaterales. También la integración al sistema financiero mundial; la expansión de la OCS; la forma de evadir pacíficamente la contención de Estados Unidos, así como avanzar en las relaciones con países vecinos y próximos, las grandes potencias europeas —especialmente Rusia y Gran Bretaña en 2015— y los países en desarrollo.

Bibliografía

- Deng, Yuan (2015) 2015, diez palabras claves de la diplomacia china, Xinhua, 25-12-15. Disponible: http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/25/c_1117576716.htm
- Tiezzi, Shannon (2015) China and the Curious Case of the OPM Hack, *The Diplomat*, 5 de diciembre de 2015.

- Xi, Wen (2015) 2015, Diez eventos principales de las relaciones sino-rusas, 23-12-2015, Disponible: http://news.china.com.cn/world/2015-12/23/content_37380427.htm
- Zhang, Tuosheng (2015) Crisis Management and Sino-US Mutual Trust, *International and Strategic Studies* Report, Issue N° 19, Institute of International and Strategic Studies, Peking University, marzo 2015.

INDIA 2015: ONE OF THE BRIGHT SPOTS IN THE GLOBAL ECONOMY

Daniela Guerra¹

En mayo del 2014, el Bharatiya Janata Party (BJP) de Narendra Modi obtuvo una mayoría absoluta en el Parlamento, un hecho sin precedentes para un partido sin alianzas en las últimas tres décadas. En sus primeras declaraciones tras la victoria, Modi prometió trabajar para que “*el siglo 21 sea indio*”, comprometiendo los próximos 10 años para cumplir los sueños del pueblo indio.

El análisis de un país como India solamente en su rol de economía emergente, restringiendo la mirada a los aspectos económicos y comerciales, significa perder de vista una estrategia de posicionamiento país más completa. Es un país de contrastes, tanto en su tamaño como diversidad, por lo que es clave tener una visión más amplia para comprender su proyección en la región y el mundo.

Actualmente, es un país que puede ser visto en una carrera de obstáculos para convertirse en esa economía emergente prometedora, entre los parques industriales de Bangalore y el atraso medieval de Bihar. En este sentido, caben destacar algunos aspectos que el Primer Ministro, Narendra Modi planteó a lo largo de su campaña electoral y que a un año de su gobierno se tradujeron en líneas de acción (2014-2015). A los efectos de este artículo se destacarán dos aspectos: transformación del desarrollo económico en un movimiento de masas (*janaandolan*) y la diplomacia para el desarrollo como una aspiración para logros.

Transformación del crecimiento (*vikaas*) económico en un movimiento de personas (*janaandolan*): cabe citar el crecimiento de las tasas de PBI cercanas al 10% anual durante una década completa (período 2000-2010). Ello significó que el ingreso per cápita se duplicara, aunque el aumento de la población no cediera. Lo conocemos como los años del milagro económico indio y se ha comparado su desempeño económico, en términos de PBI, al de su vecino: China.

Entre 2013-2014, en el contexto internacional de crisis económica, la tasa de crecimiento de PBI se frenó en un 5%. Lo cual fue el marco para que Modi en campaña electoral, se comprometiera a retomar el crecimiento económico del país con énfasis en el desarrollo económico basado en un modelo empresarial con una fuerte carga de nacionalismo hindú. El desafío para el nuevo presidente fue doble, considerando que India es el país que probablemente sea el mercado emergente que ha experimentado una transformación más profunda en los últimos diez años; y que ha pasado a ser considerado: “*el*

1 Profesora en las Cátedras de Economía Mundial y Economía Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay.

*país emergente por antonomasia, un arquetipo que recoge lo mejor y lo peor de las economías jóvenes y dinámicas*².

Las reformas de “primera generación” fueron llevadas adelante durante la década de 1990. Las mismas fueron el primer cambio significativo hacia un mayor sector privado y las políticas orientadas al comercio, con un papel más limitado para el gobierno. Dichas medidas, fueron impulsadas por el partido del Congreso, con P. V. Narasimha Rao³ como primer ministro a partir de 1991.

Actualmente, Modi entiende que es necesario avanzar hacia una “segunda generación” de reformas. Las mismas deberán concentrarse en el suministro de mejores bienes públicos y corregir las fallas del mercado, a lo cual se ven obligados para impulsar un mayor crecimiento económico.

Según el FMI, el panorama macroeconómico ha mejorado sustancialmente: *“India ha crecido un 7, 5% en el primer trimestre de 2015 –desbancando a China como economía de mayor crecimiento mundial–, la inflación ha pasado de los dos dígitos a menos del 5%; la rupia se ha estabilizado y el déficit tanto por cuenta corriente como el fiscal mantienen una tendencia positiva y bajo control*⁴. Es así que en 2015, se comenzó a observar una mejora en algunos indicadores a partir de las acciones encaminadas en 2014 con el nuevo gobierno.

En lo que hace a las inversiones, cabe destacar el programa *“Make in India”* que logró a lo largo de 2015 concretar una serie de negocios que se tradujeron en un incremento de la inversión extranjera directa al país. El objetivo del programa es lograr incrementar el empleo a nivel nacional y mejorar el desempeño de 25 sectores⁵ de la economía con calidad y cuidado al medio ambiente. Del programa se beneficiarán, especialmente, el sector de las infraestructuras y del acero del país en el medio plazo, mientras que el sector de tecnologías de la información (TI) disfrutará apoyo gubernamental para alcanzar a posicionarse (ejemplo, rebajando la retención de tipos de gravamen de regalías en este sector). En lo que tiene que ver con la consolidación fiscal el año 2015-16, se ha relajado para permitir el aumento de la inversión en infraestructura, y encaminar reformas estructurales para mejorar la facilidad de hacer negocios y la inversión empresarial.

De acuerdo a las declaraciones en la prensa y el análisis de los especialistas, se podría decir que los desafíos planteados para los próximos años para el gobierno de India en materia económico-comercial, son los siguientes:

2 Sharma, Ruchir. “India y su gran truco de magia” en Países emergentes: En busca del milagro económico. Pág. 57. Aguiar. Madrid. 2013

3 Narasimha Rao, dirigente político indio que fue Primer Ministro durante el periodo 21 de junio de 1991 a 16 de mayo de 1996.

4 Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/WEO/2016/update/01/pdf/0116s.pdf>. Consultado 30/05/2016

5 En esos sectores se permite sin excepciones IED en 100%, salvo en espacio (74%), defensa (49%) y medios de comunicación (26%).

Pobreza absoluta: aunque ha disminuido, la India sigue encabezando el listado de países en el mundo con la mayor proporción de personas en pobreza extrema, sin disminuir la desigualdad de ingresos que ha aumentado desde principios de 1990.

Programas de Asistencia: se evidencia que los mismos han aumentado constantemente con magros resultados con subsidios para alimentos, energía y fertilizantes, mientras que el gasto público en salud y educación se ha mantenido bajo en relación al PBI.

Cuellos de botella: se identifican los vinculados al desarrollo de infraestructura, con entorno empresarial complejo y engorroso, impuestos distorsionantes, la educación y la formación inadecuada, y con leyes laborales obsoletas. Todo ello se ve como un límite al crecimiento, la creación de empleos, y la atracción de inversiones.

Diplomacia para el desarrollo: de aspiraciones a logros. En lo que se ha dado a conocer como las 3 “P” (pioneras, proactivas, pragmáticas), las iniciativas diplomáticas centradas en el desarrollo, se tradujeron con la llegada de Modi, en viajes oficiales por todo el mundo y el lanzamiento de proyectos comerciales en vasta escala. Como indican algunos autores, *“esta diplomacia responde a una estrategia exterior encaminada a satisfacer las necesidades que la India posee en cuanto a su condición de país en vías de desarrollo, tal como lo atestiguan sus modestos indicadores sociales y el hecho de que casi un tercio de su población puede considerarse como pobre. Se trata de una iniciativa que pretende actuar conjuntamente con otros países menos favorecidos en los principales foros internacionales para promover medidas en diversas áreas (cambio climático, contaminación, el proteccionismo agrícola) que tengan en cuenta sus intereses frente a los de los países ricos”* (Mato Bouzas, 2009).

En 2014, el presidente Modi realizó más de 20 visitas al exterior en busca de socios, inversiones y empleo. En este marco, entre los Estados Unidos e India existen más de cuarenta mecanismos bilaterales de diálogo entre los gobiernos. A partir de la última ronda celebrada en julio de 2014, el diálogo estratégico anual a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores marcó una agenda centrada en cinco puntos de interés común: economía, comercio y agricultura; energía y cambio climático; cooperación estratégica, educación y desarrollo; ciencia y tecnología; y salud e innovación. Conjuntamente, hay diálogos a nivel ministerial en materia financiera y acuerdos comerciales, asuntos interiores (específicamente en materia de seguridad nacional), comercio (en materia de política comercial), y educación superior.

El año 2015 se inició con la visita del presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama a India, quien fue recibido como invitado principal en las celebraciones del 66vo. Día de la República de la India. De esta manera se convirtió en el primer presidente de Estados Unidos en visitar la India dos veces durante su mandato. El objetivo fue profundizar la asociación estratégica y revitalizar cualitativamente las relaciones entre ambas naciones. Ambos líderes se comprometieron a traducir su compromiso de “Chalein Saath Saath”: “Juntos Avanzaremos” de septiembre de 2014 en acción a través del “Sanjha Prayaas; SabKaVikas”: “Esfuerzo compartido; Progreso para todos”.

Como balance de la visita, se destaca:

En materia de seguridad regional, el reconocimiento del importante papel que ambos países desempeñan en la promoción de la paz, prosperidad, estabilidad y seguridad en la región de Asia-Pacífico y en el Océano Índico. A partir de lo cual, se anunció la firma

del documento titulado “Visión Estratégica Conjunta para la Región de Asia-Pacífico y el Océano Índico”, con las ideas centrales que guiarán su compromiso para con la región.

En materia de defensa, Estados Unidos e India acordaron ampliar la asociación bilateral en esa materia durante los próximos diez años, y se anunciaron cuatro proyectos pioneros en el marco de la Iniciativa de Comercio y Tecnología de Defensa (DTTI). En el marco de esta iniciativa, se debe aclarar que los Estados Unidos se convirtió en una de las principales fuentes de armas para el ejército de la India, y bajo el programa “*Make in India*” se comprometieron al desarrollo conjunto y producción de tecnologías militares.

En materia de desarrollo local, se firmaron tres memorandos de entendimiento entre los gobiernos de los estados de Uttar Pradesh, Andhra Pradesh y Rayastán y la Agencia de Desarrollo y Comercio estadounidense, para desarrollar Visakhapatnam, Allahabad, y Ajmer como Ciudades Inteligentes con la participación de la industria de ese país.

En materia de inversiones, se acordó sostener conversaciones sobre un Acuerdo de Totalización y un Tratado Bilateral de Inversiones. Se anunció promover iniciativas que generarán más de 4 mil millones de dólares en comercio e inversión, incluyendo 2 mil millones en el sector de la energía renovable en India.

Así mismo, se acordó la colaboración en el Programa Digital India (para la extensión del servicio a los sectores: educación, bancario y salud), el desarrollo de Ferrocarriles de la India, y el desarrollo de la aviación. Así mismo, se acordó la puesta en marcha de la Plataforma de Colaboración en Infraestructura en Nueva Delhi el 13 de enero de 2015 para promover un mayor acceso al mercado y a la financiación con la participación de la industria estadounidense.

Estados Unidos tiene la intención de apoyar el objetivo solar de la India (de 100 GW para 2022), mediante la mejora de la cooperación y la posterior firma de un memorando de entendimiento de cinco años sobre cambio climático, seguridad energética y energía limpia.

El presidente Obama reafirmó su apoyo a un Consejo de Seguridad de la ONU reformado, con la India como miembro permanente. También se comprometieron a acelerar sus esfuerzos de creación de capacidades para el mantenimiento de la paz en terceros países.

Como se observa, los objetivos se traducen en acciones concretas o programas surtidos en el marco del acercamiento entre ambos mandatarios.

Así mismo, finalizó el año con la visita del primer ministro Modi a Rusia, del 23 al 24 de diciembre de 2015 para la 16ª Cumbre Anual de la India y Rusia. Siendo la primera visita bilateral a la Federación Rusa después de asumir el cargo en mayo de 2014. El objetivo de dicha reunión entre el presidente ruso, Vladímir Putin, y el primer ministro indio, fue la de poder concretar acuerdos bilaterales por 7.000 millones de dólares y relanzar el relacionamiento estratégico entre ambos países.

Como tema central de las negociaciones, estuvo la firma del acuerdo con Rosatom (Rosatom State Atomic Energy Corporation, agencia de energía atómica rusa) para la construcción de una nueva central nuclear con seis reactores situados a orillas del golfo de Bengala. Dicho programa abarca las áreas de cooperación para la producción conjunta maquinaria, especialmente para las centrales nucleares, y la cooperación para la imple-

mentación de tecnologías de producción en la industria pesada (incluyendo armamento) y energía eléctrica. La estrategia del Gobierno indio de relocar la producción, incluyendo la industria nuclear, está bajo la iniciativa “*Make in India*”, bajo la cual el gobierno indio mantiene relaciones con Estados Unidos y Rusia.

A lo largo del año 2015, Modi también visitó otros países: Afganistán, Malasia, Singapur, Cumbre del Foro India África (IAFS), Uzbekistán, Kazajistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán, Países Bajos y Bangladés.

América Latina es una región en la que la India está tomando nuevas iniciativas para aumentar el comercio y la inversión, así como intensificar el compromiso político. El intercambio de visitas con casi todos los países de la región del Caribe, América Latina y América Central en los últimos tiempos ha sido intenso. A lo largo del 2015, fueron varias las visitas de alto nivel a la región con el objetivo de atraer a los inversores a la región y aumentar el alcance de la India en América Latina y el Caribe. Durante las visitas los ministros revisaron la agenda bilateral y la cooperación en las áreas de energía, agricultura, productos farmacéuticos, informática y la industria automotriz. Entre las visitas más destacadas, cabe mencionar la visita del ministro de Estado de Asuntos Exteriores VK Singh a Venezuela. Una de las prioridades de la India es aumentar sus exportaciones a Venezuela, donde existe una buena demanda de productos indios. India también tiene algunas importantes inversiones en Venezuela, como la representación de ultramar del explorador estatal Oil and Natural Gas Corporation Limited (ONGC, empresa multinacional petrolera india) que ha invertido en dos proyectos concretos en San Cristóbal y Carabobo.

Venezuela e India también han firmado una docena de acuerdos en materia de energía en los últimos años, entre los cuales, el referido al desarrollo del cinturón del Orinoco, la exploración y producción de petróleo, la cooperación en el sector de los hidrocarburos y el desarrollo en los sectores del gas y petroquímica. Según informó el gobierno indio, el país importa el 20 por ciento de sus necesidades de petróleo de los países latinoamericanos, entre ellos Venezuela. Por otra parte, Venezuela también tiene previsto aumentar significativamente la oferta de crudo a la India y está negociando con Reliance Industries Limited (empresa multinacional india, dedicada a la producción de petróleo, gas natural, productos petroquímicos, textiles, telecomunicaciones, y medios de información), su principal cliente, para una empresa conjunta en la industria energética.

Otro país importante para la India es Ecuador, presidente Pro Tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) durante el año 2015. Además de la inauguración de un centro de Tecnologías de la Información (TI) establecido con la ayuda de la India, han habido conversaciones sobre la ampliación de la oferta comercial, dadas las ventajas del país como la diversidad de producción, un gran potencial en la agroindustria, la pesca, la acuicultura, la silvicultura, la minería, el turismo y los servicios y tiene una legislación favorable a la inversión extranjera, ofrece acceso comercial preferencial a los diferentes mercados y el dólar estadounidense es la moneda oficial. Según documentos de Asuntos Exteriores, “*además del petróleo, la defensa y los productos farmacéuticos, la India podía estudiar la importación de oro y plata de Ecuador, que tiene*

*reservas de oro de 225.000 toneladas, 12.500 toneladas de plata y produce alrededor de 350.000 barriles de petróleo al día*⁶.

La India tiene un mecanismo institucional para el diálogo con el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). La reunión ministerial mantenida en 2015 en Guatemala, fue muy significativa ya que por primera vez y después de un intervalo de siete años se retomó el contacto. Los Estados miembros del SICA destacaron la importancia de la cooperación financiera recibida de la India a través de líneas de crédito (otorgada por el Exim Bank de India) y acogieron positivamente la oferta de la India para aumentar dicha línea. También se destacó la cooperación técnica bilateral y multilateral recibida de la India y su oferta de aumentar el número de becas y crear un centro de formación, en el marco del Programa de Cooperación Técnica y Económica de la India⁷. En otro desarrollo significativo, la primera reunión de la comisión conjunta India-Comunidad del Caribe (CARICOM)⁸ identificó la agricultura, salud, informática y productos farmacéuticos como áreas posibles de cooperación.

India reconoce una gran diáspora en estos países y hay interés del gobierno indio de trabajar en materia cultural y de intercambio. En este sentido, a nivel mundial, se reconoce un esfuerzo del gobierno indio en lo que se ha llamado “diplomacia transformacional” para dar a conocer los valores y cultura del país, así como tener interés por otras culturas bajo el principio de la asociación. Ello se traduce en la importancia que le dan a la imagen política y tener mayor visibilidad tanto en el continente asiático como a escala global.

Es así, que el 21 de junio de 2015 se celebró por primera vez el Día Internacional del Yoga, tras la resolución 69/131 de la Asamblea General de Naciones Unidas del 11 de diciembre de 2014⁹. La misma es vista por el Gobierno Indio como un reconocimiento a los logros tras el primer año de mandato.

Hasta aquí los aspectos destacados que hacen a la política exterior de India y cómo van generando un entramado de relaciones con criterio estratégico. Especialmente, se le dio importancia a su acercamiento a las potencias (Estados Unidos y Rusia) vinculados al desarrollo militar y posicionamiento regional, y los mecanismos de diálogo encaminados para profundizar sus lazos comerciales y de inversión con América Latina y el Caribe.

Otros aspectos que no fueron desarrollados en este artículo, como un creciente clima de intolerancia religiosa, los casos de corrupción, el incremento de la violencia manifiesta contra las mujeres, y tensión con los países fronterizos (especialmente Pakistán y

6 Disponible: <http://mea.gov.in/in-focus-article-es.htm?25492/Latin+America+holds+huge+promise+for+Indian+trade+and+investment>. Consultado el 2/05/2016

7 El programa ITEC fue creado en 1964 y junto al Programa de Asistencia Especial de la Commonwealth para África (SCAAP) asiste a 158 países de, África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Europa del Este y Central, todos como países en desarrollo a través de capacitación, asistencia en caso de socorro, proyectos y asistencia técnica.

8 Miembros del CARICOM: Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago

9 El Primer Ministre de la India creó un ministerio del Yoga, del Ayurveda y de otras prácticas tradicionales indias.

Nepal), hacen que el balance de los primeros dos años de gobierno del primer ministro Narendra Modi tenga claroscuros y desafíos por resolver.

A modo de cierre, cabe recordar las palabras de Nerhu para describir a la India: *“Amo a la India”, dijo (Rabindranath Tagore), “no porque cultive la pasión por su geografía, no porque tuve la suerte de nacer en este suelo. La amo porque ha sabido preservar a través de épocas tumultuosas la palabra viva de las ilusionadas conciencias de sus grandes hombres”. “Así algunos dirán, mientras que otros explicarán su amor por la India de maneras diferentes. El antiguo hechizo hoy día parece romperse y ella mira en torno de si y despierta al presente”* (Nehru, 1991: 145).

Bibliografía

Mato Bouzas, Antía La política exterior india: las dimensiones global y regional. Documento de Trabajo 27/2009. Disponible: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT27-2009. Consultado 20/05/2016

Nehru, Jawaharlal *Nehru. Escritos*. Pág. 145. Editorial Litoral /UNESCO 1991.

REGIÓN MUNDO

ÁFRICA

ÁFRICA EN 2015: INTEGRACIÓN, POLÍTICA NACIONAL Y RELACIONES EXTERNAS ¹

Gonzalo Exequiel Castillo Gasco²

El presente artículo sobre los acontecimientos de África en el año 2015 busca presentar algunos de los hechos más trascendentes de esa región y año. Tres grandes dimensiones son tomadas en cuenta: la integración africana, con foco en la Unión Africana, la política a nivel nacional de algunos países, y avances en el vínculo económico de África con algunos países claves del escenario internacional, Estados Unidos, China e India.

Integración africana

Para comenzar, es importante mencionar algunos acontecimientos que se produjeron en 2015 a nivel de la Unión Africana. El año en cuestión fue para esta organización el “Año del Empoderamiento y Desarrollo de la Mujer hacia la Agenda África 2063”³, por lo que se promovieron diversas actividades en la temática del género. La Agenda 2063 fue lanzada en 2013 por la Unión, y ha guiado desde entonces el proceder y el discurso de la organización. Consiste en un plan dividido por decenios que indica métodos y metas de desarrollo que abordan las más diversas áreas de actuación de la organización: política, economía, salud, educación, vivienda, entre otros.

Durante el año la Organización registró algunos hechos significativos. En ese sentido, se puede mencionar que en junio se lanzaron las negociaciones para la creación de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (CFTAfrica, en inglés) que pretende abarcar a todos los miembros de la organización (54 estados africanos). La Asamblea de

1 La investigación que da origen a los resultados presentados en la presente publicación recibió fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación bajo el código POS_NAC_2015_1_110165 y contó con orientación del Prof. Lincoln Bizzozero.

2 Estudiante de la Maestría Bimodal en Estudios Contemporáneos de América Latina - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República - Uruguay - Universidad Complutense Madrid.

3 Asamblea de la Unión Africana, Declaración 539 de la sesión XXIII. Junio de 2014.

la Unión Africana prevé que las negociaciones para su constitución se extiendan hasta 2017. También en el área del desarrollo económico, la Unión Africana participó activamente en las negociaciones para la creación de la Agenda Para el Desarrollo Pós-2015 de las Naciones Unidas, un nuevo proyecto de esta organización que busca promover el desarrollo sustentable e inclusivo, de especial interés para África.

Durante este año no se pudo concretar que las Fuerzas Africanas en Estado de Alerta (brigadas militares de la Unión Africana para intervenir rápidamente ante crisis políticas y escaladas de violencia) fueran operacionales y se las pudiera autorizar a actuar, a pesar de un inicial optimismo en relación a lograrlo en 2015. Sin embargo, del 19 de octubre al 8 de noviembre las brigadas realizaron los ejercicios de entrenamiento de campo AMANI AFRICA II que fueron considerados en general exitosos. Como aún están pendientes de evaluación más detenida, en 2016 puede haber novedades.

Para terminar con la integración africana en 2015 es interesante mencionar: (1) que en junio se lanza la Zona de Libre Comercio Tripartita que nuclea al Mercado Común de África Oriental y Austral, la Comunidad de Desarrollo del África Austral y la Comunidad del África Oriental. Queda por ver cómo se combina con la antes mencionada CFTA África; y (2) que en la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) entró en vigencia en enero de 2015 la Tarifa Externa Común en 8 países miembros⁴, lo que representa un paso positivo para la consolidación del bloque.

Política a nivel nacional

África es tradicionalmente vista como políticamente inestable, llegando esta visión a ser un verdadero prejuicio. Aunque aún hay dictaduras y presidentes de larga data en África, en este año numerosos países africanos tuvieron cambios electorales de gobiernos o pasaron por elecciones en las que sus presidentes fueron reelectos. Durante 2015 también se frenaron intentos de golpes de estado y algunos conflictos civiles graves fueron canalizados políticamente.

En Nigeria se celebraron elecciones presidenciales el 28 y 29 de marzo, en ambiente de temor por el clima político de violencia y el accionar del grupo terrorista Boko Haram en el norte. El presidente Goodluck Jonathan (2010-2015) del Partido Democrático Popular (PDP) compitió por su reelección, pero fue derrotado por el expresidente Muhammadu Buhari (1983-1985; 2015-), del Congreso de Todos los Progresistas (CTP). Por primera vez en la historia nigeriana se produce cambio del partido político que controla la presidencia (recién desde 1999 hay continuidad electoral). Sin embargo, la división norte-sur del país, con el norte apoyando al CTP y el sur al PDP es un motivo de preocupación, dada la histórica parcelación del país⁵.

4 Assembly/AU/Dec.555(XXIV). Enero de 2015; y ECOWAS Achievements of ECOWAS at 40. Available in: <<http://www.ecowas.int/about-ecowas/achievements-of-ecowas-at-40/>>Acceso: May 26, 2016.

5 Orji, Nkwachukwu (2015). The 2015 Nigerian General Elections. In: Africa Spectrum, 50, 2, 73–85.

Burundi vive un fuerte ciclo de inestabilidad socio-política desde el 25 de abril, cuando el presidente Pierre Nkuruziza anuncia su intención de presentarse como candidato a las elecciones presidenciales de julio para un tercer mandato consecutivo, despertando fuertes oposiciones. Aprovechando que el presidente Nkuruziza había salido del país, el General Godefroid Niyombare anunció el 13 de mayo por radio la destitución del presidente para evitar su candidatura. Las calles se llenaron de partidarios del presidente y de Niyombare Niyombare. Sin embargo, en la tarde del 14 de mayo los golpistas anunciaban su rendición ante la falta de apoyos⁶. Se celebraron elecciones, legislativas y comunales el 29 de junio, y presidenciales el 21 de julio. La violencia de parte de las autoridades (represión militar de manifestaciones y censura de prensa) continuó en este período, al punto que la Unión Africana acusó a las elecciones del 29 de junio de no ser libres, y se negó a observar las elecciones del 21 de julio ante la evidente falta de garantías. Nkuruziza fue, finalmente, reelecto⁷.

En Burkina Faso, un levantamiento popular, en octubre del 2014, había depuesto al presidente Blaise Compaoré, que gobernara por 27 años. Se formó un gobierno de transición con Michel Kafando como Presidente e Isaac Zida como Primer Ministro. En abril de 2015 se aprobó un código electoral que convertía en inelegibles a los ex aliados de Compaoré. El 16 de setiembre surge la noticia de que Kafando y Zida estaban retenidos por tropas del Regimiento de Seguridad Presidencial (RSP), fuerza de élite del ex presidente, lo que produce masivas protestas. Al día siguiente se anuncia en televisión la disolución del gobierno y su sustitución por un Consejo Democrático Nacional, presidido por General Gilbert Diendéré, antiguo comandante del RSP, que preveía habilitar como elegibles a los aliados de Compaoré.⁸

Las Naciones Unidas, la Unión Africana y la CEDEAO no tardaron en condenar el golpe. El 18 de setiembre, los presidentes Macky Sall de Senegal y Yayi Boni de Benin llegan a la capital para mediar entre los golpistas y el gobierno de transición, llegándose a un primer acuerdo el día 20, enmendado el 22. Los acuerdos preveían impunidad para los golpistas y modificación del código electoral. El día 23 Kafando y Zida son restablecidos pero la tensión continuó. El 29 de setiembre se dan enfrentamientos entre el RSP y el ejército, venciendo éste último. Diendéré se rinde el día 2 de octubre, poniendo fin al golpe. El 29 de noviembre finalmente hay elecciones eligiéndose un nuevo presidente, Roch Marc Christian Kaboré⁹. Este episodio fue importante por el apoyo popular a la

6 PLAUCHUT Agathe, Burundi: les conséquences d'un coup d'État manqué, *Éclairage du GRIP*, 21 mai 2015.

7 HUMAN RIGHTS COUNCIL. Update by the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his visit to Burundi. Advance Version A/HRC/30/CRP.1 14 September 2015

8 BJARNESSEN, Jesper; LANZANO, Cristiano. Burkina Faso's One-Week Coup and its implications for free and fair elections. Nordic Africa Institute. Policy Note No 10:2015. October 2015

9 FERLAND, Elisabeth. A Turning Point For Burkina Faso? In: *Africa Watch*. Volume 10. December 10, 2015.

democracia, y por la habilidad de los países vecinos de CEDEAO como elemento de presión y mediación.

En Mali la guerra civil con diversos grupos rebeldes autonomistas de cultura tuareg en el norte se había recrudecido desde 2012, motivando en 2013 la intervención francesa y el establecimiento de una Misión de Paz de Naciones Unidas (MINUSMA). En el marco de negociaciones con mediación internacional se firmó el 15 de mayo el Acuerdo de Paz y Reconciliación Nacional en Bamako, capital de Malí, al que finalmente en 20 de junio adhirieron los principales grupos guerrilleros que aún no lo habían firmado. El acuerdo prevé mayores autonomías para el norte del país, un programa de desarrollo regional y la creación de una fuerza de seguridad especial para la zona. El Comité de Seguimiento creado para velar por el acuerdo ha continuado trabajando, pero los problemas no han cesado, con ocasionales rupturas del cese al fuego, lentitud en la implementación de lo acordado, y ataques terroristas de grupos yihadistas¹⁰. Aun así, los acuerdos traen esperanza sobre la situación maliense.

En Libia, por su parte, se logró avanzar con las negociaciones entre los dos mayores grupos rivales. El gobierno mayormente islamista con sede en Trípoli y el gobierno de Tobruk (que contaba con el reconocimiento internacional) logran un acuerdo a mediados de diciembre de 2015 en Skhirat, Marruecos. A pesar de que fueron parlamentarios los que lo firmaron, sin apoyo de los ejecutivos de ambos gobiernos, el fuerte respaldo de Naciones Unidas, mediador de las negociaciones, fortaleció el acuerdo¹¹. En lo que va de 2016 (últimos datos accedidos son de abril), el gobierno de unidad nacional previsto ya se estaba constituyendo, pero el parlamento de Tobruk aún no lo reconocía plenamente, en especial protestando por la incorporación de miembros del otro gobierno, y por la renuncia al poder militar que demandaba. Así mismo, otros grupos guerrilleros continúan actuando en el país¹².

Otro país donde continuó planteándose una situación de guerra civil fue en Sudán del Sur. Este novel país se encuentra en guerra civil desde diciembre de 2013. El presidente Salva Kiir se enfrentó a su ex vicepresidente Riek Machar del Movimiento de Liberación Popular de Sudán —en Oposición (SPLM-In-Opposition, en inglés). En agosto de 2015, por fin, se logra un importante acuerdo de paz que preveía la coparticipación en el gobierno, y la designación de Machar como Primer Vicepresidente¹³, aunque hubo retra-

10 FISAS, Vİcenç (Ed.) Anuario de procesos de paz 2016. Escola de Cultura de Pau. Barcelona, Icaria. 2016. Pp. 33 a 39.

11 FISAS, Vİcenç (Ed.) Anuario de procesos de paz 2016. Escola de Cultura de Pau. Barcelona, Icaria. 2016. Pp. 86 a 94.

12 Security Council Report. Monthly Forecast May 2016. Libya. Pp. 20-21 Available in: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/2016_05_forecast.pdf> Access: May 26, 2016.

13 Report from the Chairperson of the Joint Monitoring and Evaluation Commission (JMEC) for the Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan to the African Union Peace and Security Council (PSC). Addis Ababa, Ethiopia. 29 January 2016.

sos en los plazos previstos. Extendiéndonos más allá de nuestro marco temporal, merecen mención los logros alcanzados en 2016 (hasta mayo): en febrero Machar fue renombrado Primer Vicepresidente, y el 26 de abril arriba a la capital Juba y asume su cargo junto con ministros y legisladores de su grupo político. Aún es pronto para evaluar resultados, pero no se puede negar que en general son buenas señales.

Relaciones externas

El continente africano ha experimentado desde el inicio del nuevo milenio su mayor crecimiento económico. Rico en recursos naturales y con más de 1.000 millones de habitantes como potenciales consumidores, tiene grandes necesidades de infraestructura que demandan inversiones de peso. Todo ello ha despertado una carrera entre países desarrollados por captar esos recursos y oportunidades de inversión. En esta sección se mencionan algunos hechos relevantes en la relación económica del continente con tres países claves: Estados Unidos, China e India.

La relación con Estados Unidos estuvo marcada por la preocupación de la Unión Africana y los países del continente por la extensión del plazo de vigencia de la Ley de Crecimiento y Oportunidad para África de Estados Unidos. La misma debía vencer en 2015, pero Estados Unidos se comprometió a extenderla en la cumbre Estados Unidos-África de agosto de 2014. Ésta ley del año 2000 amplía las preferencias arancelarias en 1800 productos a los países africanos que cumplan ciertas condiciones de elegibilidad, que si se suman a los beneficios del Sistema General de Preferencias, totalizan 7000 productos favorecidos en su ingreso a Estados Unidos. Finalmente, el 29 de junio se aprobó extender su validez hasta 2025.

La relación con China es marcada por el comercio, pero también por altos niveles de inversión de China en el continente. El 27 de enero las autoridades de la Unión Africana firmaron con China un Memorando de Entendimiento para la construcción de infraestructura en el continente conectando grandes ciudades. Tal vez más relevante fue que entre el 4 y 5 de diciembre se celebró en Johannesburgo, Sudáfrica la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Foro de Cooperación China-África. El Presidente chino Xi Jinping anunció cooperación con el continente por 60 mil millones de dólares en los años siguientes en préstamos e inversión directa, triplicando el compromiso de 2012. Si bien se plantean dudas sobre la posibilidad de China de cumplir dados sus problemas financieros, el compromiso muestra el nivel de interés por el continente y la confianza en su porvenir¹⁴.

14 MTHEMBU, Philani. Reflecting on the Johannesburg Summit of the Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC): Where to from here? In: INSTITUTE FOR GLOBAL DIALOGUE; FRIEDRICH-EBERTSTIFTUNG. Global Insight, a focus on current issues. Issue 125. March 2016; y SUN, Yun Xi and the 6th Forum on China-Africa Cooperation: Major commitments, but with questions. Brookings. Africa in focus. December 7, 2015. Available in: <<http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/12/07-china-africa-focac-investment-economy-sun>> Access: May 27, 2016.

Poco antes, entre el 26 y 29 de octubre se había realizado en Nueva Delhi, la Tercer Cumbre India-África con la presencia de 40 jefes de Estado y de Gobierno. India ocupa el cuarto lugar en importancia comercial para África, después de China, la Unión Europea y Estados Unidos. India se comprometió a brindar a los países africanos en los siguientes cinco años 10 mil millones de dólares en préstamos, 600 millones en subvenciones y 50.000 becas de estudios. La Declaración del evento apoyó la idea india de expansión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero no la inclusión de India como miembro permanente, deseada por el país asiático¹⁵. La cumbre mostró, sin embargo, el fuerte interés indio por el continente, y la mayor atención de éste hacia India, pues acudieron más mandatarios que a la edición anterior.

Este período, que abarcó el 2015 y los primeros meses del 2016, cerró con continuidad de conflictos y guerras civiles en varios países y regiones, una expansión de acciones de grupos terroristas en algunos países, pero también con avances en materia de diálogo y posibilidades institucionales. En términos regionales, los avances de los procesos de integración, aunque son menguados y exhiben la fragilidad del continente, que se expresa también en las relaciones externas, dejan abiertas nuevas posibilidades hacia el futuro.

15 WARD, George F. Africa And India-Relations in a new phase. In: Africa Watch. Volume 10. November 5, 2015.

REGIÓN MUNDO

ÁRABE - MUSULMÁN - ISRAEL

MEDIO ORIENTE 2015

Isaac Caro¹

Durante el 2015, el Medio Oriente siguió siendo una de las zonas más conflictivas del planeta. Tres grandes temas son origen de desestabilización para toda la región y para el mundo entero: la irresolución en el largo conflicto palestino-israelí; el enfrentamiento entre chiitas y sunitas, que alcanzará un hito histórico con la ruptura de relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudita; el desarrollo del Estado Islámico que, si bien tiene un retroceso en el terreno militar, logra concretar importantes atentados en Europa. Un cuarto tema corresponde al acuerdo histórico 5+1 con Irán, que resuelve uno de los grandes problemas que amenazaba a la región: el desarrollo de armas nucleares por parte del régimen iraní. En estas páginas observaremos los rasgos principales de estos cuatro procesos.

Acontecimientos principales

1. Conflicto palestino-israelí

El conflicto palestino-israelí sigue sin tener ninguna perspectiva de acuerdo pacífico. La polarización en ambos liderazgos se verifica especialmente en las elecciones parlamentarias israelíes de mayo, donde Binyamin Netanyahu, dirigente del partido nacionalista Likud, vuelve a ganar las elecciones, obteniendo 30 escaños, equivalente a casi el 25% del electorado. Netanyahu formó un gobierno con otros partidos de derecha y de la ultraortodoxia judía, que incluyó a los partidos Shas y Judaísmo Unido de la Torá. Por su parte, del lado palestino, sigue existiendo la división entre Al Fatah, controlando la Cisjordania, y el movimiento Hamas, con presencia en Gaza, este último contrario a cualquier acuerdo y reconocimiento de Israel.

En un ámbito de polarización política en ambos sectores, no existe ninguna posibilidad de avanzar hacia un proceso de paz, que asegure la existencia y el reconocimiento

1 Académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Chile

de dos Estados: Israel y Palestina. Durante 2015, la ola de violencia entre palestinos e israelíes se intensificó especialmente a partir del 1 de octubre, cuando una serie de actos de violencia registrados en Israel y los territorios palestinos controlados por Israel hacen presagiar que se estaría a las puertas de un nuevo levantamiento, el que podría corresponder al inicio o antecedentes de una tercera Intifada. Aunque esta protesta alcanza a la población palestina de la Cisjordania, Gaza y Jerusalén Oriental, esta última ciudad, por todo el simbolismo que representa y la fuerte proximidad física de los respectivos barrios judío y musulmán, adquiere un foco central de discordia.

La respuesta del gobierno israelí ha sido la de endurecer los controles, la vigilancia y la construcción de nuevos muros, desconociendo que las causas de la violencia son más profundas pues están enraizadas en la falta de un acuerdo de paz, así como en la segregación política, social, económica y cultural que alcanza a gran parte de la población palestina.

La ola de violencia asociada al conflicto israelí-palestino es un continuo que lleva años y décadas, y que, en lo que tiene que ver con masivos levantamientos del pueblo palestino, tiene dos grandes hitos, la primera Intifada que comienza en diciembre de 1987, y la segunda, que se inicia en septiembre de 2000. Estos levantamientos son en gran medida resultado de la frustración del pueblo palestino ante el bloqueo de un proceso de paz que se ha visto impedido por la polarización en ambos lados, la construcción de asentamientos, la violencia reiterada, lo que ha llevado a una creciente desconfianza mutua.

Muchos de los conflictos entre judíos y palestinos se han dado históricamente en torno a Jerusalén, en especial en torno a la Ciudad Vieja y más específicamente en la Explanada de las Mezquitas, conocida por Monte del Templo por sectores judíos. Recordemos que la segunda Intifada, también conocida como Al-Aqsa, se inició precisamente después que Ariel Sharon, entonces líder de la oposición israelí, visitara la Explanada, lo que fue considerado por muchos palestinos como una provocación. Y esta nueva ola de violencia encuentra también en torno a Jerusalén un punto de partida considerable.

Las autoridades jordanas y palestinas han acusado a Israel de querer cambiar el status de la Ciudad Santa y de provocar una “judeización” de la misma. Más concretamente, en septiembre de 2015, el rey Abdalá II de Jordania denunció que Israel estaba llevando a cabo prácticas provocadoras en Jerusalén Oriental que podían llevar a una guerra religiosa en todo el Medio Oriente. Esta denuncia se realizó en el marco de fuertes enfrentamientos entre policías israelíes y manifestantes palestinos en la Explanada, los que se iniciaron en julio de 2015 y se han profundizado a partir de octubre del mismo año. En respuesta, las autoridades israelíes han sostenido que mantendrán el “status quo” en Jerusalén y los lugares sagrados.

A pesar de la centralidad que adquiere Jerusalén en esta ola de violencia, ella se expande a otros sitios. Resulta emblemático el ataque realizado por algunos palestinos en contra de la tumba del patriarca José en Gaza, en el llamado “día de la ira”, el 15 de octubre de 2015, con lo cual se reafirma una dimensión religiosa del conflicto. Otros ataques se han llevado a cabo en Tel Aviv, BeerSheva y otras ciudades israelíes. Ya no se trata del lanzamiento de cohetes Qassam por parte del grupo islamista Hamas desde Gaza hacia territorio israelí, lo que ha sido respondido militarmente por Israel en varias operaciones,

siendo la última la intervención en Gaza en julio y agosto de 2014. Más bien, es una violencia espontánea con cuchillos, con estrellamiento de autos en contra de personas estacionadas en paradas de buses, y contra el tranvía que cruza Jerusalén, tanto en su parte oriental como occidental. El moderno tranvía, inaugurado en agosto de 2011, aparece como un foco principal de ataque al ser considerado un símbolo de la ocupación.

La reacción del gobierno israelí ha sido la de cerrar los barrios palestinos de la ciudad de Jerusalén, construir un muro de separación entre los barrios judío y musulmán de la Ciudad Vieja, estudiar nuevas leyes y propuestas de exclusión, como quitarle la nacionalidad a los árabes israelíes que promuevan el odio y/o la violencia. Sin embargo, estos aspectos no lograrán acabar con la ola de violencia palestina, la que en gran medida se sustenta en la situación de marginalización (política, social, económica, cultural) en la que se encuentran los pueblos y ciudades palestinas. Los muros y confinamientos no acabarán con la violencia, tal como lo demuestra el Muro de Cisjordania, sino que por el contrario profundizarán la segregación, el sentimiento de amenaza, la consideración del otro como enemigo, llevando a nuevos espirales de violencia, odio e intransigencia.

2. Enfrentamientos entre chiitas y sunnitas

Durante el 2015 siguieron expresándose importantes enfrentamientos entre las dos principales ramas del islam, representados principalmente por Arabia Saudita e Irán. En particular, a partir de abril Arabia Saudita lideró una coalición internacional en Yemen, denominada Operación Tormenta Decisiva, con el objetivo de destruir a los rebeldes Huthis, apoyados por Irán. En esta coalición participan Paquistán, Egipto, Sudán y los países del Consejo de Cooperación del Golfo. En el contexto de esta campaña, son capturados dos oficiales iraníes en la ciudad de Adén, en Yemen, los cuales según los saudíes son asesores militares para los Huthis. Esta medida fue fuertemente denunciada por el gobierno iraní.

Otros dos hechos acontecieron en 2015, que van a profundizar la brecha entre las dos potencias regionales. También en el mes de abril dos adolescentes iraníes que habían peregrinado a La Meca denunciaron haber sido abusadas sexualmente por la policía saudita en el aeropuerto de Jeddá. Frente a este hecho, cientos de iraníes protestaron en la embajada saudita en Teherán. Por su parte, en septiembre, durante la peregrinación a La Meca una estampida deja más de 700 muertos, lo que eleva las tensiones bilaterales debido a que muchos muertos son iraníes. Irán acusa a Arabia Saudita de ser responsable de la estampida.

Todos estos hechos antecedieron ala ruptura de relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudita, la que se concretó en enero de 2016, como consecuencia de la ejecución en Arabia Saudita del clérigo chiita Nimr al-Nimr, junto a otras 46 personas, en su mayoría sunnitas. Al-Nimr, quien estudió teología en Teherán, planteó separar la Provincia Oriental (con mayoría chiita) de Arabia Saudita, siendo detenido en 2012, luego de alentar protestas y reivindicaciones secesionistas en el marco de la denominada Primavera Árabe. Como resultado de la ejecución de Al-Nimr, la embajada saudita en Teherán fue incendiada, tras lo cual el Reino, al igual que Bahrein y Sudán, rompieron sus relaciones

diplomáticas con Irán. El Líder Supremo de Irán, el ayatola Kamini, fue enfático en sus declaraciones al señalar que “la venganza divina caerá sobre los políticos saudíes”.

3. Desarrollo del Estado Islámico

Entre enero y agosto de 2015, el autodenominado Estado Islámico tuvo un persistente avance en Siria, Irak y el resto del Medio Oriente. En el Líbano, hay avances hacia la ciudad de Trípoli, que son detenidos por las fuerzas libanesas y las milicias de Hezbola. Por su parte, el secuestro de un piloto jordano tiene como resultado el ingreso de Jordania en la coalición internacional en contra del movimiento jihadista. En Libia y en la península del Sinaí, los avances jihadistas son repelidos por el ejército egipcio. Sin embargo, las victorias más importantes ocurren en Siria, donde el EI controla desde marzo toda la provincia de Idlib y al mes siguiente controla el campo de refugiados palestino de Yarmuk, que está en la misma ciudad de Damasco. Un logro histórico se produce cuando el EI lleva a la conquista de la ciudad de Palmira, con lo cual controla el 50% del territorio sirio. En Irak también se producen avances importantes de la organización islamista, la que es enfrentada por los iraquíes chiitas. Sin embargo, esta situación empieza a cambiar a partir de septiembre cuando Rusia decide intervenir militarmente en contra del EI para apoyar al régimen de Bashir Al Asad, que empieza a recuperar territorio en el centro y norte del país.

Al mismo tiempo, el campo de acción del EI no solo se limita al Medio Oriente, sino que afecta fuertemente a Europa, donde hay una serie de atentados terroristas que son adjudicados por la organización islamista, de los cuales el primero, realizado en enero en París contra el semanario Charle Hebdo, tuvo una repercusión importante. Desde el 31 de octubre de 2015, se registró una nueva oleada de ataques terroristas, que alcanzaron un punto culmine en París con un saldo cercano a los 200 muertos. Estos fueron precedidos por una acción en contra de un avión ruso de pasajeros en la península de Sinaí (31 de octubre) y un atentado en Beirut en un barrio habitado principalmente por chiitas (13 de noviembre), todos reivindicados por el Estado Islámico y mostrando que este actor representa una nueva amenaza con alcance global.

Las acciones del EI son una reacción a Occidente y también una respuesta a la presencia de Occidente en el mundo árabe. Se reivindica un enfrentamiento histórico del Islam contra Occidente, que proviene desde el siglo VII, esto es desde la fundación misma del Islam en que éste estuvo en apogeo, extendiéndose desde la India hasta la península ibérica. A partir del siglo XV, con el auge de los imperios coloniales europeos, vino un retroceso del Islam que estos movimientos pretenden revertir. El islamismo jihadista busca “recuperar” el rol del Islam a nivel mundial, derrotando a Occidente, primero formando un Califato que borre las fronteras impuestas por las potencias coloniales a través de los acuerdos Sykes-Picot (firmados secretamente por Gran Bretaña y Francia), luego expandiendo este Califato al resto del Medio Oriente y del mundo.

¿Cuáles son sus principales enemigos? Occidente, representado por Europa, y su heredero natural, Estados Unidos, encabeza la lista, pero no es el único. Se agregan Rusia y China, los que son visualizados como regímenes eminentemente materialistas, donde impera una modernidad sin Dios; Irán y el islam chiita, los que se oponen al “verdadero

Islam”; Israel, que es considerado como una prolongación de Occidente. Al mismo tiempo, el ataque contra Occidente tiene un trasfondo importante en una crítica a un sistema que es concebido como eminentemente materialista, consumista y hedonista, que no da cabida a Dios ni a la religión, que promueve la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, el reconocimiento de los derechos de los homosexuales y, por lo tanto, la ruptura de la familia tradicional. El islamismo, en todas sus vertientes, incluido el chiita y el jihadista, es una reacción a la ruptura del sistema patriarcal, ruptura promovida por Occidente.

4. Acuerdo con Irán

El 1 de abril de 2015, Irán firmó un principio de acuerdo nuclear con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, esto es Estados Unidos, Rusia, China, Gran Bretaña y Francia, más Alemania. Estas negociaciones, conocidas como Irán-G5+1, llevaron a un acuerdo definitivo el 30 de junio de este año. Entre otros puntos, el acuerdo establece lo siguiente: a) reducción de las centrifugadoras, máquinas que pueden enriquecer uranio, de 19.000 a 6.000; b) compromiso por parte de Irán de no enriquecer uranio sobre el 3, 5%, lo cual solo le permitiría contar con energía para fines pacíficos, durante 15 años, periodo que dura el convenio; c) inspección y acceso a todas las instalaciones por parte del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); d) suspensión de las sanciones una vez que se verifique el respeto de Irán hacia estos puntos claves.

Este suceso representa una victoria importante para el presidente Obama al tiempo que profundiza las diferencias entre los gobiernos de Estados Unidos, por una parte e Israel y Arabia Saudita, por otra. En primer lugar, al igual que los otros presidentes demócratas, Obama logra un acuerdo histórico que puede contribuir a dibujar un nuevo Medio Oriente. En 1979, Jimmy Carter había alcanzado un hito importante con el acuerdo de Camp David (1979) entre Israel y Egipto, que consagraba al primer país del mundo árabe en reconocer al Estado de Israel. En 1993, Bill Clinton lograba que Israel y la OLP firmaran los Acuerdos de Oslo, con un histórico reconocimiento mutuo de estos actores. En 2015, sin haber logrado mediar para un acuerdo entre israelíes y palestinos, y en medio de una mayor inestabilidad política generada por el Estado Islámico, Obama da un paso histórico en sus relaciones con Irán. Junto a un acercamiento con la república islámica se visualiza una nueva postura estadounidense hacia la guerra civil siria, con la posibilidad de iniciar negociaciones con el presidente Bashir el Assad de Siria, aliado de Teherán.

Empero, al mismo tiempo, este acontecimiento profundiza las diferencias del gobierno estadounidense con dos aliados tradicionales del Medio Oriente, como son Israel y Arabia Saudita. Las discrepancias con el gobierno israelí adquirieron un punto culminante luego de la visita del primer ministro Netanyahu a Washington a principios de marzo de 2015, invitado por el Partido Republicano. Pese a la oposición del presidente Obama, Netanyahu realizó un discurso en el Congreso de Estados Unidos donde se opuso enfáticamente a cualquier acuerdo nuclear con Irán, acusando fuertemente a Obama y su política exterior frente a Teherán. El distanciamiento entre Obama y Netanyahu

se profundizó después de las elecciones israelíes, en el marco de las cuales este señaló su oposición a la creación de un Estado palestino.

En suma, este es un acuerdo histórico, que permite un acercamiento entre Estados Unidos e Irán, luego de 35 años, abriendo las puertas para un mayor rol de esta potencia regional en el Medio Oriente. Al mismo tiempo, puede posibilitar una proximidad también histórica entre Israel y Arabia Saudita, que comparten posiciones comunes frente a Irán. Sin embargo, este convenio no incorpora algunos principios básicos solicitados por Israel. Primero, el reconocimiento explícito de su existencia por parte de Irán. Segundo, la causa AMIA, cuya incorporación en las negociaciones con Irán fue también solicitada por el gobierno argentino, en el marco del debate nacional por la muerte del fiscal Nisman, puesto que según la investigación judicial argentina los responsables del atentado de 1994 fueron las más altas autoridades iraníes de la época. En breve, un acuerdo histórico que deja algunos puntos irresolutos.

Perspectivas

Se plantean tres escenarios posibles para el mundo árabe. Uno de pacificación y democratización, que lleve al término de dictaduras y monarquías, dando paso a un pluralismo religioso, cultural y político, el que se ve muy difícil en el corto plazo, debido a las estructuras políticas, sociales y culturales imperantes en el mundo árabe. Un segundo escenario, sería un status quo, esto es un contexto conflictivo, que supone guerras civiles entre facciones religiosas diferentes (Bahrein, Yemen, Irak, Líbano), así como la mantención de gobiernos autocráticos en la región. Un tercer escenario, más probable a un mediano plazo, es uno islamista, el que a su vez puede llevar a dos estadios: a) uno más radical: gobiernos teocráticos con un discurso político-religioso semejante a la ultraortodoxia judía; b) otro más democrático y moderado: siguiendo el modelo turco.

En lo que dice relación con el EI, existen dos escenarios polares. Uno, más caótico y fragmentado, estaría conformado por una falta de coordinación en el ataque contra el Estado Islámico lo que podría llevar incluso a un enfrentamiento de Rusia con Estados Unidos y sus aliados. El derribo de un avión ruso por parte de Turquía el 24 de noviembre apoya este escenario, en el cual el Estado Islámico podría fortalecerse, conduciendo incluso a una guerra regional, en donde cada uno de los actores del sistema internacional actuara de manera individual y descoordinada, privilegiando sus propios intereses. Por otra parte, un escenario multipolar, ordenado e integrado, que implique coordinación y unidad entre todos los actores que enfrentan al Estado Islámico, a través de la conformación de una coalición internacional, que incorpore a Estados Unidos, Europa, Rusia, China, India, Irán, así como a otros países musulmanes. Este escenario, que pareciera ser algo más probable después de los atentados en París, exigiría negociar con el presidente sirio, Bashir el Assad, algo a lo cual Estados Unidos y Europa se siguen oponiendo.

En contra de los argumentos occidentales, la lección parece ser clara: los grandes líderes del mundo árabe, a pesar de su carácter autoritario y opresor, eran garantía de mayor estabilidad en el Medio Oriente. La caída de estos líderes, sea Mubarak en Egipto, Sadam Hussein en Irak o Kadafi en Libia, ha llevado a situaciones de mayor caos en un escenario caracterizado por las guerras sectarias y los fuertes enfrentamientos religiosos

y políticos. En lo que dice relación con Irán, un país musulmán que no pertenece al mundo árabe, la firma del tratado 5-1, ha significado la incorporación de este importante actor internacional, mejorando significativamente sus relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea. Al mismo tiempo, es probable que se profundice la brecha entre chiitas y sunitas, materializado en el enfrentamiento entre Irán y Arabia Saudita.

En cuanto al conflicto israelí-palestino, se ve la necesidad de un cambio profundo en los liderazgos políticos de ambas partes como única posibilidad a un proceso pacífico. En un contexto de divisiones políticas internas en Israel y Palestina, pueden surgir oportunidades para un cambio en la relación entre palestinos e israelíes, o por el contrario se pueden consolidar las condiciones del status quo, con un empeoramiento en la relación y convivencia entre ambos pueblos, conducente probablemente a una tercera intifada. He aquí el gran dilema futuro: la mantención de líderes y coaliciones que favorezcan los nacionalismos, la construcción de asentamientos, la destrucción de Israel, la continuación del bloqueo, marcarán un status quo, de violencia, guerra, terrorismo y deslegitimización del otro. Por el contrario, la elección de nuevos líderes, que tengan la fuerza y convicción para dialogar, con llamados claros al reconocimiento de Israel y de Palestina, al fin de los asentamientos y del bloqueo, al término del terrorismo, serán el único camino para avanzar en un proceso de paz que está prácticamente detenido hace ya casi 15 años, desde la Cumbre de Paz de Camp David en julio de 2000. El camino hacia la paz no se logrará por presiones externas, sino que por compromisos de líderes dispuestos a dar pasos históricos para comprometerse con el diálogo y la cooperación, como lo mostraron el presidente egipcio Sadat, los primeros ministros israelíes Begin y Rabin, el rey jordano Hussein I, el presidente palestino Arafat.

PALESTINA: EL ESTADO QUE NO LLEGA

NOTAS RELATIVAS A LA “CUESTIÓN PALESTINA”¹

*Christian Adel Mirza*²

1.- Contexto y antecedentes

Las claves del problema

Entre las múltiples interpretaciones del conflicto no está ausente el factor religioso, llevado al extremo de anteponer judíos vs. musulmanes, y en ese sentido es importante recordar que no todos los árabes son musulmanes ni todos los musulmanes son árabes. Resulta innegable que este elemento debe considerarse, pero endosarle toda la explicación sería desconocer y falsear la realidad. Precisamente se trata de superar una visión o perspectiva excesivamente simplista o reduccionista, de modo que pueda comprenderse cabalmente la complejidad de un drama que afecta a varios millones de personas. Sobre todo y muy especialmente al considerar que antes de la expansión del sionismo, judíos, musulmanes y cristianos convivían entre sí con relativa paz y tranquilidad en Palestina, antes y durante el dominio turco-otomano y luego bajo el Protectorado británico hasta el inicio de las revueltas nacionalistas árabes en el siglo pasado.

1.1.- La tierra prometida y el sionismo

El factor político-ideológico resulta muy importante a la hora de comprender mejor el conflicto en Palestina. Así se reconoce en el sionismo el verdadero fundamento de las prácticas sistemáticas de persecución y aniquilamiento de la población árabe en los territorios ocupados. Tal como lo planteara T. Herzl se trataba de emprender una colonización por parte de los judíos en una porción de territorio que en su libro “El Estado Judío” escrito en 1895 proponía fuera en Argentina o en Palestina. La idea básica luego profundizada y desarrollada por otros dirigentes e intelectuales sionistas era de fundar y construir un Estado para los emigrantes judíos de todo el mundo. Aunque debe reconocerse que al menos en dicho texto no hay alusión a la práctica de exterminio como método de colonización, cuestión que efectivamente han planteado más o menos veladamente otros defensores y promotores de la creación del Eretz Israel.

“¿Por qué debieran buscar la paz los árabes? Si yo fuera un dirigente árabe, jamás llegaría a acuerdos con Israel. Es natural: les hemos quitado su país. Seguro, Dios nos lo

1 Artículo que ha contado con la colaboración de miembros de la Comisión de Apoyo al Pueblo Palestino – CAPP / Uruguay.

2 Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

prometió, ¿pero qué les importa a ellos? Nuestro dios no es el de ellos. Venimos de Israel, cierto, pero hace dos mil años, ¿y qué tiene que ver con ellos? Ha habido antisemitismo, los nazis, Hitler, Auschwitz, ¿pero fue culpa de ellos? Ellos sólo ven una cosa: vinimos aquí y les robamos su país. ¿Por qué debieran aceptarlo?”³

1.2.- La disputa por los recursos naturales

No cabe ninguna duda respecto a que la disputa por los espacios físicos en Palestina se focalizó en la apropiación y expropiación de las mejores tierras y en el control de los recursos hídricos que constituyen los principales recursos naturales en la medida que no existen yacimientos de petróleo.

Recursos hídricos

“Los Territorios Ocupados Palestinos albergan una gran cantidad de recursos hídricos, principalmente aguas superficiales y aguas subterráneas. La mayor parte del agua superficial proviene del río Jordán; mientras que el resto se obtiene de los abundantes cauces de lagos y manantiales estacionales. El agua subterránea se extrae de los dos acuíferos más importantes: el Acuífero Costero que se sitúa en Gaza y el Acuífero de Montaña que está en Cisjordania. Este último está formado por tres cuencas subacuíferas principales (la Oeste, la Este y la Nordeste) clasificadas según la dirección de sus cursos”. (SODEPAZ, <http://palestina.sodepaz.org>)

La colonización sionista se hizo del control de dichos recursos al punto que la población palestina accede a menos del 10 % de los recursos hídricos compartidos, con exigencias en materia de depuradoras y tratamiento del agua casi imposibles de sustentar por parte de las autoridades palestinas. El control absoluto de dichos recursos obviamente hace depender de la discrecionalidad y voluntad del Estado de Israel el desarrollo económico y la propia calidad de vida de los habitantes de los territorios ocupados.

La tierra

Las zonas más fértiles primero, luego el resto. Tal fue la planificación de la colonización en Palestina, así se puede entender por ejemplo la configuración del actual mapa geográfico que deja en evidencia incontestable la estrategia sionista en los territorios que sucesiva y progresivamente les fue arrebatado a los palestinos, en campañas militares, fueran estas enfrentando a fuerzas regulares (incomparablemente más débiles desde todo punto de vista), fuera enfrentando a la población civil generalmente desarmada e indefensa. De este modo, la política de los hechos consumados con la complicidad o la incapacidad de la Comunidad Internacional de frenar la voracidad del régimen israelí, no permitió jamás asumir seriamente un diálogo por la paz duradera con los palestinos, acusados siempre de terroristas, tal como se podría catalogar a nuestros ilustres libertado-

3 David Ben Gurion, citado en Mearsheimer y Walt, *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*, Madrid, Taurus, 2007, p. 162, citado a su vez en Nahum Goldmann, *The Jewish Paradox* trad. ing. de Steve Cox, Nueva York: Grosset & Dunlap, 1978, p. 99.

res latinoamericanos que lucharon contra el colonialismo y dominio español en el siglo XIX.

Yacimientos de gas en el Mediterráneo

Los complejos lazos entre los países del Mediterráneo oriental, marcados por décadas de enfrentamientos, pueden verse alterados por el descubrimiento y explotación de grandes reservas de gas natural. El principio de acuerdo anunciado para la normalización de las relaciones entre Israel y Turquía, degradadas tras el asalto a la flotilla de Gaza en 2010, parece tener como fondo una carrera por la riqueza de la energía a la que se han sumado vecinos como Chipre o Egipto.

1.3.- Israel, una etnocracia excluyente

La recurrente afirmación de que Israel es la única democracia en el Medio Oriente se ha aceptado tanto que ante cualquier cuestionamiento al régimen israelí resurge dicho argumento, sin saber lo que ocurre realmente en términos reales y cotidianos. En efecto, los ciudadanos árabes o los israelíes no judíos no poseen los mismos derechos declarados para la mayoría de origen judío. Los ciudadanos de las minorías son de clase B, en los hechos y *de jure* cuando las normas establecen diferencias en el ejercicio de los derechos civiles, políticos y económicos. Cabe recordar que Israel no aprobó ninguna Constitución o Carta Magna y por tanto los derechos son convalidados por leyes o decretos y otras normas que caen en el dominio religioso (por ejemplo los rabinos son considerados jueces en muchos asuntos), por lo que resulta difícil encontrar la fuente de garantía de los derechos de ciudadanía tal y como la tenemos en nuestro régimen democrático-republicano. La constante discriminación, las limitaciones en el ejercicio igualitario de los derechos y los hostigamientos son prácticas asumidas con cierta naturalidad en todo el territorio donde las autoridades israelíes mantienen el control y ejercen el poder sea de facto o de jure.

Abundante literatura académica y política al respecto se puede encontrar y no solo de parte de cientistas palestinos o árabes, sino precisamente provenientes de académicos, historiadores, intelectuales y organizaciones de derechos humanos israelíes.

1.4.- La ocupación como status permanente

Desde antes incluso de la creación formal del estado de Israel, la estrategia sionista se ha sustentado en la práctica del terror con el fin de expulsar a los nativos árabes de la “tierra prometida” y el emplazamiento de enclaves y colonias de judíos. La connivencia del sionismo con las potencias mundiales de la década del 20 y las emergentes después de la Segunda Guerra Mundial ha sido la marca del padrinazgo mediante el cual las atrocidades y atropellos realizados con aquel fin nunca tuvieron un freno efectivo. Las masacres ejecutadas en las campañas y acciones criminales desarrolladas antes por las bandas terroristas Irgún, Stern y Lehi y luego por el ejército israelí se han fundado en el miedo, la muerte y la expulsión ya en 1948 de aproximadamente 700.000 palestinos. El muro, los checkpoints, los virtuales *bantustanes* a los que se han sometido la población palestina constituyen las bazas de un régimen asimilable al apartheid sudafricano.

1.5.- Demonios, fantasmas y mitos

Las acciones realizadas por el pueblo palestino han sido siempre tildadas de terrorismo. No importando los medios (fueran piedras, cuchillos o cohetes de corto alcance), la resistencia a la ocupación que constituye un legítimo derecho reconocido por las normas del derecho internacional al parecer no son aplicables al caso palestino.

Desde la conformación de la OLP hasta nuestros días –y mucho antes– una manipulación mediática estigmatizó la resistencia palestina y catalogó toda iniciativa popular, incluyendo las intifadas, como terrorismo y pocas veces los gobiernos occidentales calificaron de la misma manera las masacres y violaciones de los derechos humanos cometidos por el régimen israelí. Los demonios de un lado, los bárbaros e incivilizados, y del otro, los portadores del progreso y la modernidad. Claramente con fines propagandísticos, tanto la OLP como Hamás se identificaron como los responsables del conflicto por parte de Israel, mientras se desconoce literalmente que la primera organización palestina reconoció al Estado de Israel hace más de dos décadas, sin que el régimen sionista reconociera el derecho a la creación de su homólogo palestino. La demonización de los palestinos llegó al extremo y a modo de corolario de la campaña estigmatizadora de inculpar a los palestinos del holocausto cuando hace poco tiempo Netanyahu (2015) sugirió que el Muftí de Jerusalén hubo de convencer a Hitler de cometerlo. Los mitos y fantasmas que deliberadamente agitan los dirigentes sionistas intentan esconder las groseras intervenciones militares y civiles que han acosado y acorralado al pueblo palestino, sojuzgándolo y conculcándole sus derechos humanos más básicos.

2.- Los sucesos más relevantes del 2015

La continuación de la expansión de colonias durante el 2015 no hace más que confirmar la estrategia de hechos consumados del gobierno israelí. La idea que subyace es claramente la anexión de los territorios que han sido ocupados (usurpados) durante varias décadas, con el pretexto de salvaguardar la seguridad de los colonos. Cabe recordar que al término de aquel año se podían contabilizar unos 570 mil colonos residiendo en Cisjordania y en Jerusalén Este. En julio la tensión llega a su máxima expresión con los disturbios y enfrentamientos en la Explanada de las Mezquitas; los colonos israelíes realizan un atentado mortal que culmina con la muerte de un bebé y su padre a causa del incendio provocado en la pequeña localidad de Duma, en las cercanías de Nablus.

En los meses posteriores (setiembre y octubre) se produce el recrudecimiento de las protestas con protestas callejeras y represión por parte de las fuerzas de seguridad Israelíes; mientras el 30 de setiembre el Presidente Abbas declara en la ONU que “los acuerdos de Oslo están muertos”, al tiempo que se izaba la bandera palestina en la entrada de la sede principal de las Naciones Unidas. En octubre se inicia lo que algunos denominan como la tercera intifada de los “cuchillos”, por haberse registrado actos de violencia contra soldados, ciudadanos israelíes y particularmente colonos asentados en los territorios ocupados por el Estado de Israel en Cisjordania. Ataques con armas blancas y reacciones en cadena tanto de las fuerzas de seguridad de Israel como los actos sangrientos observados.

El 20 de octubre el Secretario General de la ONU visita los territorios ocupados en Palestina intentando frenar la espiral de violencia desatada, al tiempo que Israel detiene uno de los líderes por parte de las bandas armadas de colonos, ejecuciones, linchamientos, violencia exacerbada que incluso se divulga por las redes sociales constituyendo una suerte de apología del horror, la ira y el odio. Mueren obviamente muchos más palestinos que israelíes, y aunque los números expresan la desproporción y asimetría de las fuerzas en pugna, las autoridades palestinas le endosaron la responsabilidad al gobierno de Netanyahu, al tiempo que este último acusaba a la Autoridad Nacional Palestina de pasividad ante de Hamas en Cisjordania.

El 22 de octubre Human Rights Watch denuncia que las “limitaciones a los movimientos impuestas por Israel violan los derechos de los palestinos” tras la muerte de una mujer que tardó en llegar al hospital. Hasta fines del año 2015 se siguieron sucediendo muertes y hechos de violencia sin encontrar solución al conflicto que –bueno es recordar– se origina por la presencia de un Estado que ocupa territorios palestinos desde hace varias décadas atrás.

3.- Prognosis

El horizonte en la Palestina ocupada se presenta muy sombrío. No se vislumbran perspectivas alentadoras en el sentido de encontrar una paz justa y duradera en esa región del medio oriente, en un contexto de conflicto armado en las cercanías. La estrategia de seguir construyendo nuevos asentamientos de colonos y simultáneamente extender el Muro del “apartheid” cristalizando el confinamiento y progresivo aislamiento de los palestinos, no contribuye al fin de la violencia en los territorios ocupados. Los intentos sucesivos de implementar planes de pacificación han resultado hasta el momento infructuosos. La población palestina tanto en Cisjordania, Jerusalén y la Franja de Gaza se encuentra en una situación dramática, en la medida que la autonomía es vulnerada permanentemente y los derechos humanos más básicos siguen conculcados. La comunidad internacional no logra encontrar las opciones dignas para ambas partes que supongan la convivencia pacífica de dos pueblos unidos por dilatados lazos históricos.

Parece evidente que el actual mapa político en la región acrecienta la incertidumbre, al tiempo que el gobierno de Israel no parece muy interesado en reconocer la existencia de un Estado palestino, tal como la gran mayoría de las naciones que integran la ONU lo ha hecho. En este sentido, el gobierno uruguayo que asume por este año 2016 la presidencia del Consejo de Seguridad ha formulado ciertas recomendaciones con la intención de favorecer un proceso de paz que garantice estabilidad, respeto a los derechos humanos para ambas partes. El transcurso de los acontecimientos que se registran actualmente en Medio Oriente será determinante para la conclusión de un conflicto que lleva más de seis décadas.

Bibliografía

Cassif, Ofer 2015, *“Israel entre la democracia y la etnocracia”*, conferencia del 28 de setiembre. Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR, Montevideo.

- Hamed, Alejandro, 2015, El Calvario Palestino. Consecuencia de la expansión europea.
- Herzl, Theodor 1896, Der Judenstaat, Leipzig und Wien.
- Mearsheimer y Walt, 2007 El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos, Madrid, Ed. Taurus.
- Pappe, Ilan, 2015. La idea de Israel. Una historia de poder y conocimiento. Akal. ISBN 978-8446042
- SODEPAZ, 2014, Informe del Palestinian Hydrology Group (PHG) sobre la situación actual de los recursos hídricos en Palestina. Traducido para SODEPAZ por Silvia Melón Carraro. <http://palestina.sodepaz.org>
- Yiftachel, Oren, 2011 Etnocracia. Políticas de tierra e identidad en Israel/Palestina, Madrid, Ed. Bósforo.

LOS PARADIGMAS DEL FANATISMO: EL LLAMADO ESTADO ISLÁMICO (ALGUNAS REFLEXIONES)

*Juan Manuel de Faramiñán Gilbert*¹

Tras la invasión de Irak en 2003 por los Estados Unidos, que bajo la excusa de la existencia de armas de destrucción masiva convenció a otros Estados como el Reino Unido y España, entre otros, de apoyar la guerra contra Saddam Hussein, se abrió la “caja de los truenos” y, como calificara el propio Saddam, estábamos ante “la madre de todas las batallas”. Más allá de estos eufemismos es muy probable que éste sea este uno de los grandes errores históricos de los cuales la Comunidad internacional será la principal víctima, sin olvidar la cantidad de bajas militares y también civiles como consecuencia de los mal llamados “efectos colaterales”.

Una vez demostrado que no existían las tan cacareadas armas de destrucción masiva, es presumible que otras razones más sibilinas estuviesen detrás de la invasión, como el juego de los intereses petroleros en la zona por parte de trust económicos y los Estados implicados en los mismos. En efecto, la familia Bush, vinculada al negocio del petróleo, relacionada con la familia saudí Bin Laden, competía con la *China National Oil Company* avalada por la República Popular de China, o la *Total Fina Elf* con intereses del Gobierno francés o la *Loukoil* de la Federación Rusa, tres Estados que se opusieron a la intervención. Desde la perspectiva del Derecho internacional, se trató de una guerra ilegal, que sigue produciendo sonrojo e indignación entre los juristas que nos opusimos por escritos y manifestaciones a esta intervención cuyas consecuencias seguimos soportando.

Luego del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono, en 2011, el Gobierno de los Estados Unidos organizó otra cruzada contra Afganistán por considerar que los talibanes encubrían al autor del ataque terrorista, el saudí Osama Bin Laden, quien se había apartado de su propia familia en los negocios petrolíferos para abrazar la doctrina más extrema del Islam. No obstante, también resultó muy curioso el modo en que Osama lograba escabullirse entre las montañas del norte de Afganistán y luego pasar a Pakistán donde permanecería oculto hasta su descubrimiento y muerte por parte de un comando de élite norteamericano en mayo de 2011 en Abbottabad (Pakistán).

Irak, Afganistán, Pakistán, se fueron convirtiendo en un centro neurálgico de carácter geoestratégico que sirvió de caldo de cultivo para el asentamiento de grupos yihadistas de ideología terrorista. Pusieron en el candelero un nuevo modelo de “guerra asimétrica” que ya no se trataba de una guerra entre Estados, sino de un tipo de contienda en la cual el enemigo es un enemigo invisible, donde los Estados atacados deben defenderse contra fuerzas no convencionales y sumamente proteicas. Los frágiles gobiernos pseudo democráticos y de aparente corte occidental que se arbitran en Irak y en Afganistán van

1 Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales - Universidad de Jaén - España.

a recibir el acoso permanente de los grupos talibanes de corte suní que logran desestabilizarlos en enfrentamientos internos entre las corrientes suníes y chiíes.

El embrión del Grupo Al Qaeda que surge bajo la férula de Osama Bin Laden apoya su estrategia de expansión territorial en la zona de la Mesopotamia y va desarrollando con un “efecto hidra” varias cabezas de acción terrorista. En este contexto surge el mal llamado Estado Islámico, el *Islamic State of Irak and Siria* (ISIS) cuyas mismas siglas en árabe son DAESH, que tiene para los yihadistas una connotación peyorativa y ofensiva, pues en árabe este término significa “pisotear”. Abu Bakr al-Bagdadi el 8 de abril de 2013 anunciaba oficialmente su creación y el 29 de junio de 2014 proclamaba solemnemente la restauración del Califato, como una fusión del Estado Islámico de Irak y el Frente al-Nusra de Siria (que ha mantenido su fuerte ligamen con Al-Qaeda) y que por tanto, su relación se ha visto marcada por continuas trifulcas internas relacionadas con los métodos de combate.

Recientemente, el 12 de mayo de 2016, el DAESH ha criticado duramente al Frente al-Nusra por la liberación de tres periodistas españoles a cambio de un supuesto rescate, pues les ha acusado de hacer negocio en lugar de exterminarles. El DAESH critica también a al-Nusra por “utilizar la Yihad para hacer dinero y no para matarles”, como se ha descubierto en la red internet por la Asesoría de Inteligencia y Consultoría de Seguridad (AICS) y se ha señalado que estas discrepancias están denotando fracturas internas, ya no sólo entre chiitas y sunitas sino también en el modo de afrontar los modelos de combate contra Occidente.

Al-Baghdadi, el autodenominado Califa, ha ido ocupando territorios en Irak y en Siria donde ha establecido el cuerpo geográfico del DAESH con la capital en Raqqa (Siria). Frente a esta amenaza, el 10 de septiembre de 2014 los Estados Unidos, bajo la Administración de Barak Obama, ha declarado oficialmente la guerra al DAESH anunciando la creación de una Coalición internacional. Se calcula que el DAESH se podría componer de entre 40.000 o 50.000 efectivos que no sólo se han ido conformando por yihadistas provenientes del mundo islámico, sino que muchos de ellos han sido captados en Europa, generalmente entre jóvenes desarraigados, de la tercera generación de padres emigrantes del Magreb, que aunque gozan de la nacionalidad de países europeos no se sienten integrados.

La figura de Al-Baghdadi presenta un perfil al uso, podría decirse de “manual”, pues pertenece originalmente a la tribu de los Quraysh quienes aseguran descender directamente del profeta Mahoma. En Irak, estudia teología en la Universidad de Bagdad y se convierte en imán y como tal ejerce en las mezquitas de este país, hasta que se produce la invasión norteamericana y de las fuerzas de la coalición en 2003. La invasión exacerba los ánimos y las posiciones se radicalizan, lo que es un síntoma más del error de aquella invasión y Al-Baghdadi ingresa en las filas de los grupos yihadistas más radicales que combatían a las fuerzas invasoras. Entre los meses de febrero y diciembre de 2004 es hecho prisionero y confinado en el centro de internamiento de Camp Bucca que a la sazón se había convertido en un lugar de intercambio de información y contactos entre los reclusos, por lo que es en este centro donde toma relación con miembros de los servicios

de inteligencia de Saddam Hussein, que cuando obtienen la libertad se van a integrar en el DAESH.

El autodenominado Estado islámico ha aprovechado y sigue aprovechando los errores cometidos por las potencias occidentales, en particular por los “efectos colaterales”, que han provocado numerosas víctimas en la sociedad civil de Irak, Afganistán y ahora Siria. Se ha generado un resentimiento contra las fuerzas occidentales frente las que la propaganda yihadista utiliza con habilidad hablando de la “lucha contra los cruzados” rememorando viejas contiendas medievales, que sin embargo perviven en el imaginario de estos pueblos. En definitiva hay que señalar que el ISIS o DAESH, pretende mantener por la fuerza de las armas un Califato islámico regido por la Sharía, que ataca a Occidente a través de una estrategia de guerrillas y atentados indiscriminados y cruentos, como los que hemos visto recientemente en París, u otros atentados como el de Ankara o Beirut, por citar sólo algunos ejemplos de la proliferación de atentados terroristas que están llevando a cabo.

Frente a estos ataques Estados Unidos, Francia y la Federación Rusa han sido contundentes y han realizado bombardeos selectivos sobre la zona de Siria donde se asienta el DAESH, pero en las fuerzas occidentales tampoco existe una unidad clara puesto que los Estados Unidos quieren desalojar al presidente de Siria Bashar al-Asad, quien a su vez es protegido por la Federación Rusa. Ello debilita cualquier coalición anti-yihadista y genera la perplejidad de los observadores que no alcanzan a comprender cómo se puede mantener este supuesto Estado Islámico que no pasa de ser un contingente relativamente reducido.

Probablemente la respuesta no esté sólo en la falta de acuerdo estratégico entre las dos potencias señaladas, sino también en la ayuda que presuntamente parece que recibe de donaciones privadas desde Arabia Saudita o la explotación de los pozos de petróleo de las áreas ocupadas en Siria, cuyos barriles circulan en el “mercado negro” a través de Turquía a precios más baratos que rompen el mercado oficial y que los Estados occidentales compran “mirando para otro lado”, tal como ha sido denunciado por el gobierno de Vladimir Putin. Además, cabe sumar la recaudación que realizan por pago de rescates, impuestos locales, extorsiones y comercio de piezas arqueológicas, que con doble rasero, por un lado destruyen monumentos y por otro lado aprovechan las riquezas arqueológicas para venderlas en el mercado clandestino de las antigüedades. La destrucción de la estatua de Hatra en el museo de Mosul o la voladura del Arco de Triunfo de Palmira son un ejemplo de la barbarie de estos fanáticos que no se limitan a la destrucción del patrimonio de la humanidad, sino que además degüellan sin contemplación a prisioneros no sólo occidentales, sino también de su propia religión cuando no asumen el credo sunita, por lo cual chiitas, cristianos o yazidíes (una de las religiones más antiguas y que practican los kurdos) van siendo asesinados ante las cámaras y las divulgan por las redes sociales. El fin es utilizar el “efecto del terror” sobre quienes los yihadistas consideran sus enemigos a lo que denominan “la lucha contra los infieles”.

Llaman la atención las relaciones económicas que mantienen los países occidentales con el gobierno de Arabia Saudí, puesto que la ideología wahabita que inspira su modelo de gobierno es el mismo que asume el DAESH. Esta ideología implica una interpreta-

ción literal de los textos sagrados del Islam según la cual se considera herética cualquier desviación, por lo que se les supone como renegados a los que siguen la corriente chiita y contra quienes se aplican castigos como las lapidaciones o las decapitaciones. Esta interpretación extrema del Islam les ha llevado a aplicar el Takfir, que consiste en la práctica de eliminar a todos aquellos que no comparten su prédica y esperan llegar al “día del Dabiq” donde se dice, que en esta localidad al norte de Siria, se realizará el “Juicio Final”.

Con estas mimbres se las gastan los yihadistas, que bajo su actual líder Abu Bakr Al-Baghdadi quiere restaurar el Califato en recuerdo de los cuatro califas ortodoxos que gobernaron el Islam con posterioridad a la muerte de Mahoma en el 632 de nuestra era y que su nombre Abu Bakr es el mismo que llevaba el primer califa ortodoxo a partir de la muerte del profeta, lo que es un síntoma más de su vocación califal. Tengamos en cuenta que el régimen califal fue abolido en marzo de 1924 con la caída del imperio otomano y que se inspiraba en el antiguo modelo de los cuatro califas ortodoxos que gobiernan sucesivamente desde el 631 al 661 y que luego se expandiría para abarcar todo el norte de África y casi toda España con el califato Omeya del 661 al 750, para luego ser continuado con el imperio Otomano hasta su caída en 1924. Este es el nuevo modelo expansionista que reivindica el DAESH en su nueva versión del califato que lo extiende a las mismas fronteras del califato Omeya y que, como tal, figura en los mapas publicados por estos grupos yihadistas. A esta idea unen, también, el rechazo de las fronteras establecidas en Medio Oriente por los franceses y británicos en los Acuerdos Sykes-Picot que en 1916 dividieron arbitrariamente parte de Turquía, Siria, Irak, Jordania, Palestina, Líbano y parte de Arabia Saudí, distribuyendo las zonas de influencia francesa, británica y la llamada zona internacional. Este fue otro de los grandes errores de Occidente, el trazar en Medio Oriente (y también en África) las fronteras “con tiralíneas” sin tener en cuenta las etnias y tribus locales a quienes dividieron de manera irracional sin respetar sus identidades culturales; y “de aquellos polvos vienen estos lodos”.

En el marco de estas reivindicaciones se han ido uniendo otros grupos yihadistas que han jurado lealtad al DAESH, tales como el somalí Al-Shabab, el egipcio Ansar Bait al-Maaqdis, el tunecino Ansar al-Sharía, el libio Consejo de la Shura de la Juventud Islámica, el filipino Abu Sayyaf o el nigeriano Boko Haram que han ido perpetrando un abanico de atentados terroristas sembrando el terror. En esta línea, nos encontramos con una guerra de definiciones que han generado cierta confusión, dado que la Administración Bush, luego del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono, instituyó la frase de la “guerra contra el terror” y que como tal se ha extendido por los medios de comunicación de manera indiscriminada y ha afectado no sólo a los grupos terroristas, sino también a las corrientes religiosas islámicas que no se identifican con estos grupos extremistas y que no discriminan en su diatriba entre terroristas y simples creyentes. Este es otro esfuerzo que debe hacer Occidente con el fin de no estigmatizar con manifestaciones islamofóbicas a quienes profesan la religión islámica de manera pacífica y que no deberían ser confundidos con el extremismo yihadista.

En el marco de estas breves reflexiones he querido señalar básicamente tres cuestiones: por un lado, la poca habilidad de los gobiernos occidentales para intentar comprender a los pueblos de Medio Oriente y su desenfrenada codicia por explotar sus recursos

naturales, verbigracia el petróleo y el gas; por otro lado, las intervenciones militares que con oscuros intereses han generado rencor y despertado viejos fantasmas religiosos; y, finalmente, la incapacidad para utilizar las vías diplomáticas oportunas con el fin de alcanzar acuerdos que permitan distribuir las áreas de influencia en el respeto a las costumbres y tradiciones de los pueblos. Todos estos errores han contribuido a la exacerbación de las ideologías extremistas que no llevan a otro final que al deterioro de las relaciones humanas y al desprecio de los más elementales derechos humanos, en las que el enfrentamiento de las facciones intransigentes no hace más que resquebrajar el difícil equilibrio de la paz y la tolerancia.

Llegados a este punto, cabe reclamar mayor sensatez y eficacia para evitar el suicidio de la Comunidad internacional, pues como nos recuerda Plinio, “la única cosa segura es que no hay nada seguro, ni nada más indigente ni engreído que el ser humano” (Plinio, nat.2, 25, “*solum certum nihil esse certi, et homine nihil miserius aut superbius*”).

SIRIA: ¿ESCENARIO DE UN ENFRENTAMIENTO INTERNACIONAL O INTERNACIONALIZACION DE CONFLICTOS INTERNOS?

*Jorge Luis Jure*¹

La pregunta del título recoge las explicaciones que ofrecen diferentes concepciones de las relaciones internacionales a la situación de guerra en Siria, con participación de Estados, grupos armados de diversa ideología o mercenarios, “sociedad civil” organizada, incluyendo iglesias, partidos políticos y movimientos sociales diversos, así como individuos que, en familia, solitarios o en masa, se lanzan a las calles o protagonizan hechos políticos, a veces de sangre, en base a una convicción personal y una dinámica grupal. Cuando la cantidad de muertos en Siria como resultado de la guerra se calculaba cercana a los 250.000, el golpe de realidad que supuso para Europa la llegada, en 2015, de alrededor de 800 mil desplazados provenientes del Cercano y Medio Oriente, principalmente sirios, produjo, no solamente reacciones que dejaron al descubierto parte de los orígenes del problema –ignorancia, desconfianza y en algunos casos, rechazo mutuo entre el Occidente y el Oriente del Mediterráneo– sino acusaciones entre Europa y algunos países árabes sobre la indiferencia y responsabilidad de unos y otros ante la avalancha de refugiados sirios, también afganos y de otros países de la región.

Las consideraciones que se hagan respecto al origen de la guerra, si un reflejo de ambiciones y competencia por el poder, una ampliación de contradicciones internas o, como trataremos de señalar, un producto de una dinámica original entre problemas propios e intereses ajenos, deberían ayudar a señalar el tipo de abordaje necesario para progresar en la solución de este conflicto.

En un primer nivel de análisis, el más popular, emanado del determinismo histórico y la teoría de la dependencia, los poderes que actúan a nivel global, principalmente los Estados Unidos, así como Rusia y en el Cercano Oriente especialmente Arabia Saudita, Irán, Turquía, pero también el Líbano, Iraq, Israel y la Unión Europea, habrían buscado compromisos en la alineación política internacional de una futura Siria, que les resultasen funcionales, mediante alianzas que resultaron a veces contradictorias, con sus socios locales. Sin embargo, por otro lado, no pueden dejarse de lado tendencias determinantes de hechos sociales históricos de la sociedad siria, que marcan las raíces de los múltiples y diferentes enfrentamientos internos que se entrecruzan actualmente. Se olvida la influencia, en los orígenes del combate y en su prolongación, de la consciencia propia de un grupo societario, que no es la “opinión pública”. En Siria, el llamado a enfrentar o defender

1 Doctor en Diplomacia. Funcionario diplomático, Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Fue Embajador ante Líbano y Chipre, entre 2007 y 2012. El autor deja expresa constancia que las opiniones vertidas en este artículo son exclusivamente personales y no intentan reflejar las del Ministerio de Relaciones Exteriores, ni emanan del mismo.

al régimen autocrático actual provino de la tradicional “calle árabe”, de las multitudes en los mercados o a la salida de las mezquitas o iglesias, de los jóvenes desempleados en las entradas de los pueblos esperando trabajo o de los debates de los universitarios, encendidos detrás de un líder o, especialmente en el caso sirio, de ninguno.

La elección de aliados internacionales por parte de las diversas “comunidades” de base religiosa y clánica, en un proceso histórico (en el sentido de “encadenamiento de circunstancias”) iniciado, en el mediano plazo, con la toma del poder por la comunidad alauita en los años 60, contradice lo que algunas interpretaciones políticas quisieran ver como expresión popular.

La explicación de la gran crisis internacional producida en y desde Siria, en esta “guerra civil internacional” –del tipo de nuestra Guerra Grande en el S.XIX– se hace necesariamente incompleta en las teorías de la dependencia y el expansionismo internacional, las que echan mano, nuevamente, a las fuerzas de la conspiración como causantes. Y sin embargo en Siria hay un pueblo o mejor dicho, varios pueblos, con consciencia y determinación propias. Con una mirada dirigida a los orígenes y a las expresiones recientes de las varias guerras que se desarrollan en territorio sirio, la tragedia de las migraciones forzosas desde Siria a Europa, que tanto pánico han producido en las sociedades europeas, sirve para echar luz, a la complejidad de escenarios internos que se encontraban inevitablemente destinados a estallar.

Causas y causantes desde el exterior. Las primeras hipótesis destinadas a salvar a un régimen anti imperialista

Veremos las primeras reacciones de análisis político frente a la crisis siria, apuntando a causantes y responsables externos. Cuando la desestabilización de Siria se hizo evidente, en marzo de 2011, las plumas de analistas y periodistas especializados en la región apuntaron a la responsabilidad de Estados Unidos y a su insistencia, como la europea, en guardar una posición dominante en el Medio Oriente, preservando su base principal de operaciones y su acción conjunta con Israel, en consideración a su necesidad vital de gas y petróleo. Varias razones hacían fácil recurrir a esa acusación.

Por un lado, la serie de intervenciones estadounidenses desde el Asia Central y el Medio Oriente, hasta el Cercano Oriente y el Mediterráneo oriental, en lo que va de este siglo, para no incluir referencias históricas. Las declaraciones a favor de la “balcanización” del Cercano y Medio Oriente de Henry Kissinger, postura defendida bajo el gobierno Nixon (y aplicada sin ambages en Chipre en 1974, con las desastrosas consecuencias que se arrastran hasta ahora) y repetida recientemente por el ex Secretario de Estado frente a la crisis siria, también apuntaban a una conspiración norteamericana. Los norteamericanos, se decía, ahora que nombraron un Embajador en Damasco después de años de mantener una embajada de bajo nivel, azuzan a las masas sirias, las que, presumiblemente, según esa posición, se hubieran mantenido conformes bajo el dominio de los alauitas de Assad y el “socialismo” de su partido Baas. La necesidad de canalización del gas qatari por territorio sirio y la ayuda de Siria al Hezbollah, Hamas e Irán hacían evidente la necesidad de los Estados Unidos y Europa de debilitar al gobierno del “país de los omeyas”. La enemistad y las duras declaraciones entre Siria y Estados Unidos presagiaban represalias

norteamericanas por la estrecha colaboración del gobierno sirio con los movimientos armados palestinos, con Irán y, principalmente, con el Hezbollah libanés. La ley “Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Act” de 2003 dejó en evidencia que las sanciones impuestas por los EEUU en aquel momento eran un presagio de futuras acciones, que ahora venían a cumplirse.

Una primera duda ante esa interpretación del levantamiento de la calle siria en 2011 provenía de que, aun cuando el desmantelamiento o neutralización de la guerrilla chiita libanesa era obviamente una prioridad americano-israelí, el régimen de los Assad, Bashar ahora y Hafez antes, había sido razonablemente pacífico con Israel después de 1967. Por ello, el involucramiento estadounidense del lado de los primeros rebeldes que salieron a las calles de Deraa, Damasco, Idlib y Homs en 2011, agrupados en comités locales, más o menos organizados, pero desarmados, llamados Comités de Coordinación, generalmente dominados por personas cercanas a los Hermanos Musulmanes, fue visto con preocupación y confusión por muchos partidarios sirios de la democracia al estilo norteamericano u occidental. Algo similar ocurrió con la postura de apoyo a la revuelta de parte de Europa, escenario y refugio de las organizaciones pro democracia y derechos humanos de los exiliados sirios.

Para entender lo que internamente en Siria se veía como una contradicción, es decir, que la Unión Europea defendiera como “demócratas” a los opositores a Assad, es necesario recordar que en el Medio Oriente la primera libertad, la libertad básica sobre la que se asientan o evolucionan las otras, no es el derecho de propiedad, primer derecho burgués histórico en Occidente, cuyo reconocimiento forzoso finaliza con el feudalismo, sino que es la libertad religiosa. Por otra parte, la ausencia de violencia no se basa, como podría creerse desde Occidente, en el nivel de apertura, integración, diálogo, desarrollo humano o participación de una sociedad, sino en evitar los conflictos inter comunitarios, o sea, inter confesionales. El secularismo o laicismo del nacionalismo árabe y en especial del partido Baas, gobernante en Siria y en el Iraq de Saddam Hussein, pretendía al menos garantizar ambas cosas: la pluralidad religiosa y el equilibrio inter comunitario.

En base a la libertad religiosa, coexisten en Siria pluralidad de religiones y cultos: alauitas (grupo musulmán que gobierna de facto el país desde los años 60, a pesar de ser minoritario y ser considerado casi “ateo” para los sunitas ortodoxos, la mayoría de la población siria), chiitas rebeldes con la tradición musulmana, drusos, y por cierto, sunitas (más del 70 % de la población). También hay cristianos armenios, católicos u “ortodoxos”, greco-ortodoxos, católicos maronitas, cristianos asirios y caldeos, vinculados a Roma o no, judíos, entre otros. Y cada una de esas religiones o iglesias mantiene leyes sobre el estatuto personal: propiedad, sucesiones, estado civil, leyes de divorcio (algunas más liberales que en Occidente), derechos individuales de hombres y mujeres, etc. Es la libertad de cultos en el “Estado secular” que es Siria, el que les garantiza la posibilidad de hacer válidas sus leyes en la sociedad en las que cohabitan de ahí su carácter de fundamental. La vida intra comunitaria y las relaciones inter comunitarias se basan en la posibilidad de aplicar las leyes del estatuto personal dictadas por cada comunidad de carácter religioso.

Nada más lejano a eso que la regla uniforme de la “Sharia”, ley única basada en ciertas interpretaciones del Corán, preconizada por los wahabitas y otros sunitas extremos, pero también, sin el componente excluyente, por los Hermanos Musulmanes, en una interpretación que en algunos casos llega a ser tan tolerante como la del cristianismo político en Occidente. Esa primera acusación de intervención externa por parte de Estados Unidos provino no solamente de los teóricos de la dependencia y el expansionismo, sino de todos los movimientos anti-estadounidenses y “anti imperialistas”, que no podían aceptar y posiblemente en algunos casos, honestamente comprender, que un gobierno laico y anti norteamericano, contestatario de un mundo unipolar, socialista en la declaración de su partido único, el Baas –“panarabista, secular y socialista”– pudiera ser objeto de ataque de genuinas manifestaciones populares.

El alineamiento inicial de Rusia con el gobierno de Assad fue previsible, no solamente por la larga tradición de protección de la dinastía Assad por parte de Moscú y por la base naval rusa en el puerto mediterráneo de Tartús, sino por la renovada visión de un rol internacional preponderante que Putin pretende para Rusia, en su zona de influencia geográficamente más cercana, así como en el mundo cristiano ortodoxo –cuya extensión llega y se origina en Siria en el caso de algunas iglesias de Oriente– y en la primera línea de resistencia y castigo al fundamentalismo islámico, ejemplarizante para los movimientos caucásicos. Su competencia allí no solo es con Europa y Estados Unidos, sino principalmente con su tradicional rival, Turquía.

Junto al tercermundismo chino, la postura de Rusia continuó bloqueando toda intervención militar de la ONU –lo que fue aplaudido en grandes manifestaciones en apoyo a Rusia convocadas por el gobierno sirio– hasta llegar a la confluencia actual con los Estados Unidos, en la calificación de “mal menor”, que es lo que representa finalmente para ambos el gobierno sirio actual.

Arabia Saudita, junto a su aliado ortodoxo y competidor, Qatar, no ocultaron su involucramiento inicial en el conflicto del lado “rebelde”. Ideológica, estratégica y militarmente la ayuda saudita fue equiparada a la de Estados Unidos y su intervención, el resultado de una venganza largamente esperada contra un país árabe como Siria: indiferente, independiente o aun francamente opuesto al pretendido liderazgo saudita. Los planes de tendido y distribución de gas habrían chocado también con un gobierno poco amigable en Damasco, lo que es citado como otra causa del involucramiento de los países del Golfo en Siria.

Los cauces abiertos del Tercer Mundismo vs. Democracia, yihadismo, oportunismo

Sin duda que en los primeros meses del conflicto interno, en el primer semestre de 2011, cayeron muertas, baleadas y torturadas, personas peleando en el mismo bando y sin embargo, bajo diferentes consignas. Y, a diferencia de lo sucedido en Túnez, la preponderancia del Islamismo sunita, como sistema de moral religiosa, para lanzar al pueblo a las calles, junto a cristianos, drusos y alauitas disconformes. Éstos, poco después, comprenderían que se encontraban en el bando equivocado.

Hay en ese primer momento de 2011, una revuelta y una participación espontánea, al lado e independientemente de los grupos previamente armados –ideológica o mili-

tarmente— para luchar contra el régimen. Las acusaciones de manipulación extranjera contra el gobierno de Assad —un gobierno supuestamente popular por ser anti imperialista— llegan al extremo de endilgar a las ONG pro democracia financiadas por EEUU, ínfimas y de escaso o nulo apoyo entre la población, el levantamiento creciente, lo cual muestra un descreimiento manifiesto en un relativo libre albedrío de la población, en una consciencia propia donde los sentimientos básicos de injusticia y opresión se manifiestan, y, en general, en los hechos sociales como productos endógenos, propios de una comunidad.

En un momento en que la tradicional paciencia y sentimiento de obediencia del pueblo sunita se veían desbordados por años de crisis, el Islam se presentó, nuevamente, como lo hicieron los proscritos “Hermanos Musulmanes” en el pasado, como una respuesta totalizadora: la fe que podía gobernar con ética y disciplina, mediante las enseñanzas del profeta y la lucha (armada para algunos) por imponerla. Los Hermanos Musulmanes sirios se habían ganado el blasón de resistentes al régimen ya en 1982 en la ciudad de Hama, al Norte de Damasco, cuando una revuelta “religiosa” de los Hermanos Musulmanes contra los Assad había sido saldada con una masacre de miles de rebeldes asesinados.

El movimiento contaba entonces con las credenciales de opositor irreductible y en búsqueda de oposición se lanzaron a las calles cientos y luego miles de personas en el 2011: para ellos el Islam impondría un sistema social caritativo y ordenado, frente a la indiferencia popular del gobierno laico (impío) de los alauitas y sus corruptos aliados cristianos o drusos. El “reflejo social securitario” actuó en ese momento en dos sentidos opuestos. Por un lado, en el repliegue en el Islamismo social, totalizador, de la “democracia musulmana” de los Hermanos Musulmanes —y ante su ineficacia en hacer caer al régimen en un primer momento— en el Islam de Al Qaeda. Del lado opuesto, la contracción securitaria frente al conflicto se manifestó en la represión para preservar el régimen secular, posiblemente corrupto pero liberal en lo religioso, de la dinastía Assad, protectora de las minorías cristianas y drusas. Assad se transformó, principalmente, además, en el salvador real de la comunidad alauita, amenazada de muerte y extinción.

El gobierno asume gustoso esa función que siente propia: la alianza defensiva de las minorías comunitarias de origen religioso, que es lo mismo que decir, la alianza de las comunidades sociales (tribales en algunos casos) no pertenecientes a la mayoría sunita. La amenaza de exterminio y persecución que pesa sobre la población alauita, dominante en el gobierno desde fines de los 60, por parte de la oposición más extremista sunita, hace que la autonomía —sino la segregación— del antiguo “país alauita”, provincia creada en la época del mandato francés, posterior a la I Guerra Mundial, pueda resultar ahora, paradójicamente, una opción aceptable, no solo para Kissinger y su preocupación por dividir el Medio Oriente. Es otra prueba de la precaria unidad sobre la que se creó la Siria moderna; heterogeneidad, por otra parte, que resultó motivo de orgullo para su población. El “país alauita” era una porción generosa de tierra sobre el Mediterráneo, con los puertos de Tartús, Banyas y Lataqia, creado como un refugio por Francia para esa secta islámica, de costumbres poco ortodoxas a los ojos sunitas, sin velo las mujeres, sin Ramadán obligatorio y con buenas relaciones con la población cristiana.

Los deterministas históricos se preguntan “por qué ahora”, indicando así su escepticismo frente al origen, la proveniencia y lo auténtico de la irrupción de la revuelta, rebelión, y guerra en Siria. Sin embargo, debería ser comprensible el sentimiento de injusticia de la mayoría sunita, excluida generalmente de los altos cargos de gobierno o justificable la injusticia sentida por la distribución de las prebendas y ganancias de las privatizaciones y la apertura comercial. También la política no participativa y la sociedad excluyente en un medio de jóvenes intelectualmente informados, quienes, porcentual y paradójicamente, recibían una educación superior a la promedio en el mundo árabe, produjeron un sentimiento de frustración social, reforzado por la visión de un mundo árabe excluido y discriminado por el sistema internacional. Las redes sociales y la prensa sirvieron en un principio como motores y transmisores de la revuelta. El carácter popular de las manifestaciones, espontáneas y hasta familiares, en la primera mitad del 2011, se transformó cuando antiguos políticos, ONGs o partidos políticos proscritos, quisieron asumir el protagonismo y el liderazgo de un movimiento heterogéneo, que solo pudo estar unido en una primera reacción visceral anti sistema.

La aparición de los enfrentamientos armados al régimen, luego de las grandes oleadas de desertiones de los bajos mandos sunitas del ejército, para engrosar filas opositoras, a mediados del 2011, fueron fenómenos que marcaron el cambio y el fin de un movimiento popular genuino opositor. Al hablar del enfrentamiento armado –que existió en menor medida desde el comienzo de la revuelta– pueden llegar a inferirse participaciones extranjeras, como las denunciadas por el gobierno, de los países del Golfo. La fragmentación de la oposición se hizo evidente.

Los líderes sirios y los actores extranjeros en busca de alianzas

Las alianzas creadas entre los intereses internacionales presentes en Siria y la región y las aspiraciones propias y contradictorias del pueblo y el gobierno sirio, han hecho del enfrentamiento un nudo gordiano complejo. La cooperación política y militar del Hezbollah, Irán y los nuevos grupos dominantes chiitas de Iraq, ha resultado un apoyo estratégico-militar decisivo para el gobierno. El involucramiento del Líbano en la guerra siria, a través del ala armada del Hezbollah, resultó motivo de alarma para el resto de la sociedad libanesa, que vio multiplicarse los atentados en su capital y otras zonas, en represalia por esa injerencia, potente, bien entrenada y efectiva, del ejército de la “resistencia” chiita. Con casi un millón y medio de refugiados sirios en el exiguu territorio libanés, la disyuntiva de a qué campo apoyar en Siria, nunca fue más dramática en el Líbano, que, especialmente, para los cristianos opuestos al régimen de Damasco, así como para sus aliados sunitas más modernos y liberales.

En el complejo espectro político libanés, se identifican grupos cristianos pro y anti Assad y la réplica del enfrentamiento sunita/chiita del otro lado de la frontera. Mientras que el régimen laico y de “alianza de las minorías”, liberal desde el punto de vista religioso, estatista, tercermundista y pro soviético de los Assad y su entorno alaunita, representó por años para muchos libaneses la amenaza del expansionismo sirio en su peor cara, para otros resultaba ahora evidente que ese régimen, odiado y temido, que persiguió durante décadas el involucramiento del Líbano en el campo “anti imperialista”, era el único capaz

de mantener, en el Líbano, el equilibrio inter-confesional y, con ello, el freno a los apetitos saudíes en el Levante.

Turquía –con intereses estratégicos en su vecino, para evitar la influencia y el apoyo de la minoría kurda siria a la de su país y por las disputas por el agua– fue el primer país en acoger a los desertores del ejército sirio, proveerles refugio y zonas en las que podían actuar libremente, en un intento por demostrar su alineamiento con Europa y el sunismo, desviar al movimiento de sus corrientes más extremas, vinculadas a Arabia Saudita y re-proponer su liderazgo al mundo musulmán (siempre cuestionado y temido por los países árabes).

Sin duda la principal alianza tejida desde adentro hacia afuera y viceversa, fue la de los movimientos originados en Arabia Saudita, apoyados por el Estado saudí o no, con elementos minoritarios de la oposición, que comenzaron a ganar terreno cuando ni la población civil, ni el Ejército Sirio Libre, ni mucho menos las organizaciones “representativas” en el exilio, lograron detener la reacción militar gubernamental a los primeros ataques armados de la oposición. La solución fue entonces la “yihad” armada, siempre útil a las apuestas al poder y su expansión, como excusa de proselitismo religioso. La ayuda financiera, militar y estratégica saudí y qatari resultó desde un primer momento (y antes) fundamental para la revuelta-revolución-guerra y representa la solidaridad sunita en la disputa centenaria con el chiismo por el poder –donde el dogma es excusa– en el mundo musulmán.

Desde Al Noura al Estado Islámico, se alimentaron de la sed de venganza y la impotencia de la población local, para enfrentar a uno de los ejércitos regulares mejor armados en el Medio Oriente, como el del gobierno sirio, el que volcó todo el peso de su represión sobre la población opositora sunita, especialmente la religiosa. Del otro lado y bajo la mira de la yihad, quedarían los alauitas, los cristianos y en menor medida los drusos. Estos grupos armados se han nutrido de combatientes extranjeros, quienes en muchas zonas superan a los locales y a los que nos referiremos más abajo.

La mayoría de los países del Golfo árabe –que no persa– de población sunita, apoyaron, también política y militarmente, las manifestaciones populares y al creciente número de desertores que acompañó las protestas. Los desertores del ejército regular, con sus armas, se fueron multiplicando, en un fenómeno de radicalización creciente, a medida que era diezmada la población civil que salió a las calles a protestar por dignidad, libertad o caridad islámica, en un primer momento.

En esta división producida en los orígenes del conflicto, con campos cruzados en todos los sentidos, producto de la diversidad religiosa, cultural y étnica, así como también educativa y socio-económica, de la población siria, un enfrentamiento separado lo constituye el de los kurdos. Sunitas no árabes –dado que el árabe no es su lengua materna– sospechosos de influir en el secesionismo kurdo de Turquía, el movimiento kurdo se sumó en un primer momento a los grupos anti gubernamentales, para ser luego apartados por la alianza sunita-turca que se formó naturalmente. Como se sabe, hoy conforman un frente separado que enfrenta a Assad con las armas en el terreno, pero también opuesto a las corrientes mayoritarias sunitas de oposición y con vínculos con los kurdos iraquíes, grupo éste en plena expansión económica.

La mayoría de los cristianos, la primera minoría siria junto con los alauitas, con un 10% de la población, aunque divididos en un comienzo, se alinearon con el gobierno, ante la radicalización de los yihadistas sunitas que han atacado poblaciones cristianas hasta el exterminio. Esta comunidad, proclive al pluralismo o al menos a la “tolerancia” religiosa, como el chiismo, supo, desde su entronización en el poder militar y después político, a fines de los años 60, negociar una “alianza de minorías” anti sunita, con líderes, hombres de negocios y profesionales cristianos, drusos y judíos. Esa alianza no escrita es política y comercial, dado que esos grupos o bien reciben las principales regalías y concesiones del gobierno o, al menos, éste los protege en su culto y comercio. Sin duda que el martirio de los cristianos de Oriente, origen del cristianismo y de las primeras iglesias, conmovió a Occidente, a Roma, Moscú y Atenas. También a Yerevan. Y sirvió, como en los antiguos desembarcos protectores de los marines norteamericanos en Centroamérica, para sensibilizar a las poblaciones de “Occidente” y justificar así incursiones militares, de las potencias europeas, de Rusia y de Estados Unidos, con fines “profilácticos”.

Un hecho social internacional genuino

Toda esta trama de pactos, alianzas y arreglos, desde el interior de Siria hacia afuera y viceversa, alcanza para entender que la guerra siria no es solamente una confabulación de algunas o varias grandes potencias, sino que hay individuos, pueblo, “sociedad civil” organizada en algunos casos, reaccionando, actuando a veces inesperadamente.

Aun el hecho que se reporte más de 120 mil extranjeros como yihadistas, combatientes por un orden falsamente religioso y de un autoritarismo primitivo y bárbaro, que llegan como voluntarios a la lucha, indica que existe un movimiento de decisiones individuales y colectivas, un hecho social de dinámica propia, que, relativicemos la autonomía de la voluntad, responde sin duda a un adoctrinamiento. Pero lo cierto es que esas personas, con motivos posiblemente inexplicables para muchos de nosotros, deciden unirse al combate. Por ideales divorciados de los principios éticos que conocemos en estas latitudes, por motivos que sin duda no son los nuestros, pero que derivan de un cúmulo de hechos y convicciones, que inciden y determinan su conducta individual y de grupo, en Europa y en el Medio Oriente.

La exclusión social, la evidente inadaptación de las nuevas generaciones de inmigrantes de origen árabe o africano musulmán, al sistema social europeo, el irredentismo religioso y la legión de extranjeros como camino para la realización personal y la auto reconocida “toma de conciencia”, son factores que permiten que se supere el umbral del miedo de miles de personas, que toman la determinación de viajar a Siria para luchar. Ellos no son el resultado de un determinado Estado o régimen. Esta es la terrible constatación de la dificultad en detener el derramamiento de sangre en Siria, mediante un mero arreglo entre Estados. Es que hay sociedad civil, hay individuos, que decidirán otra cosa.

El reciente alto el fuego del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene en cuenta la necesidad de escuchar al pueblo sirio. Y no debe pretenderse más que eso en este momento. Pero puede no alcanzar frente a mentes iluminadas, jóvenes desencantados y aventureros, la percepción de la decadencia de Occidente o de la diabolización del Islam

y del doble rasero hacia lo árabe. En el espejo de esas conductas se encuentran todos los prejuicios, ignorancias, fosilización e intereses espurios de Europa y Estados Unidos respecto a lo árabe, lo musulmán y el Oriente.

Por ello, cuanto más atentos estemos frente a un hecho social internacional como la guerra siria, incontestablemente enraizado en creencias y conductas de la población local, árabe y principalmente musulmana, pero también en creencias y conductas de Occidente que las condicionan sin mayor autocritica, mejor se podrá trabajar para una paz duradera, que tenga en cuenta al individuo como actor del sistema internacional.

Bibliografía

Kane, Robert – Fischer, John M (2013) *Cuatro perspectivas sobre la libertad* Madrid. Ed. Marcial Pons.

Keohane, Robert – Nye, Joseph (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición* Buenos Aires, GEL.

Conflicto en Siria:

Nikolaos, Van Dam (2011) *The struggle for power in Syria: politics and society under Assad and the Baath Party* Londres, Ed. I.B.Tauris

Tarbush, José Abu Perfiles socio-políticos de la primavera árabe, Universidad de La Laguna, Tenerife, Disponible en www.aecpa.es;

Wright, Robin (2008) *Dreams and Shadows: the future of the Middle East* Penguin Press.

Ziade, Radwan (2011) *Power and policy in Syria: intelligent services, foreign relations and democracy in the modern Middle East* Londres, Ed. I.B.Tauris, 2011

Yazbeck, Samar (2012) *Feux croisés: journal de la révolution syrienne* Paris, Ed. Buchet-Chastel.

Reportes disponibles en Internet de:

International Crisis Group, Middle East Institute, Carnegie Middle East Centre.

Diarios L'Orient-Le Jour y The Daily Star (Líbano).

REGIÓN MUNDO

EUROPA

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA UNIÓN EUROPEA

María del Carmen Muñoz Rodríguez¹

La Unión Europea (UE) es una organización internacional de integración regional que, en sus orígenes (los años cincuenta del pasado siglo), no fue dotada de un mecanismo de reconocimiento y protección, ni siquiera de un mecanismo de promoción, de los derechos y las libertades fundamentales, ni para su funcionamiento interno (dimensión *ad intra*), ni para sus relaciones con otros sujetos internacionales (dimensión *ad extra*). Dichas carencias se han ido paliando con el tiempo con diversas medidas, de desigual contenido y naturaleza. Sin embargo, hemos tenido que esperar a la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 de la reforma de Lisboa (la última, por ahora, gran reforma de sus tratados constitutivos), para disponer de un nuevo marco jurídico-político en materia de derechos humanos en la UE.

Contexto y antecedentes

La UE o las llamadas, por entonces, Comunidades Europeas, supusieron la puesta en marcha del primer experimento real de un proyecto de integración económico en Europa. Por ello, como la doctrina *iusinternacionalista* ha reiterado en numerosas ocasiones, fue concebido ajeno a todo sistema de reconocimiento, protección o promoción de los derechos y libertades fundamentales; teniendo en cuenta que, por otro lado, ello era el cometido del marco jurídico constitucional de cada Estado o, de manera complementaria, del también recién creado Consejo de Europa (en especial, a través del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4.11.1950 y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos creado para su asegurar su respeto).

Esta configuración inicial del proyecto de integración tuvo que cambiar, cuando se hizo evidente que dicho proyecto podía afectar al disfrute de derechos y libertades fundamentales, en particular los de contenido económico, como el derecho a la propiedad

1 Profesora del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Directora del Departamento de Derecho Público y Común Europeo de la Universidad de Jaén, España

privada o el derecho al libre ejercicio de actividades económicas. En este sentido, el primer paso, a finales de los años 60 y principios de los años 70, correspondió al Tribunal de Justicia de la UE (entonces, de las Comunidades Europeas), al establecer que el respeto de los derechos y libertades fundamentales en el proceso de integración europea era un principio general de derecho y que él, como Tribunal, tenía la obligación de velar por la observancia de tal respeto; para ello, tendría en cuenta las tradiciones constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por los Estados miembros, especialmente, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Frente a este *activismo judicial*, los Estados miembros se mostraron reticentes a introducir explícitamente la cuestión de los derechos humanos en el proyecto de integración europea, pese a las declaraciones políticas, en sentido contrario, de las Instituciones europeas; finalmente, los Estados se plegaron a lo inevitable y comenzaron a cambiar los tratados constitutivos para dar cabida al compromiso de la UE con los derechos humanos (reformas de Maastricht 1992, Ámsterdam 1997 y Niza 2001). Sin embargo, hemos tenido que esperar a la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 de la reforma de Lisboa (la última, por ahora, gran reforma de sus tratados constitutivos), para disponer de un nuevo marco jurídico-político en materia de derechos humanos en la UE. Así, los derechos humanos forman parte de los valores y principios de la UE (art. 2 del Tratado de la Unión Europea); la Unión reconoce los derechos, libertades y principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (adoptada en 2000 y adaptada en 2007), la cual que tiene el mismo valor jurídico de los tratados constitutivos (art. 6 del Tratado de la Unión Europea); y la UE contribuye a la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, en sus relaciones con el resto del mundo (arts. 3.5 y 21 del Tratado de la Unión Europea).

Acontecimientos destacados del 2015

En el año 2015, la UE y sus Estados miembros afrontaron, con mejor o peor éxito, numerosos retos planteados en el ámbito de los derechos fundamentales. De acuerdo con el Informe sobre los Derechos Fundamentales 2016 de la Agencia de para los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, en sus siglas en inglés). Las temáticas más destacables fueron la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales; la igualdad y no discriminación; el racismo, la xenofobia y la tolerancia relacionada; la integración de la población romaní; la sociedad de la información, privacidad y protección de datos; los derechos de los menores de edad; el acceso a la justicia (incluidos los derechos de las víctimas de los delitos); la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y las cuestiones de asilo e migración.

De todas las temáticas, la que mayor atención (incluida la mediática) ha recibido es la del asilo y migración. En este sentido, más de un millón de personas han buscado refugio en Estados miembros de la UE en 2015 (frente a las 200.000 del año 2014), lo que ha supuesto un reto sin precedentes. La mayoría llegó por mar a Grecia e Italia; 3.771 (según la Organización Internacional para las Migraciones) murieron al atravesar el Mediterráneo en embarcaciones no aptas para la navegación y/o atestadas, suministradas por traficantes.

La UE solo ofrece vías limitadas para acceder a su territorio de manera legal a las personas que necesitan protección, por lo que cuando una persona realiza un desplazamiento no autorizado, se convierte en un desplazamiento sumamente arriesgado, en especial para mujeres, menores y personas vulnerables, que quedan expuestas a la explotación y al maltrato por parte de los traficantes. En este sentido, sería deseable que la UE y los Estados miembros adoptaran un enfoque global, basado por ejemplo en las conclusiones de la Cumbre Humanitaria Mundial (23-24 mayo 2016); ampliar las vías legales para acceder a territorio europeo (reasentamiento, readmisión por razones humanitarias, reagrupación familiar, etc.).

Con este aumento de la presión migratoria, algunos Estados miembros de la UE han adoptado nuevas medidas (vallas en fronteras terrestres, denegaciones de asilo por vía sumaria, procedimientos acelerados de expulsión, elaboración de perfiles por nacionalidad...). A este respecto, debe recordarse que el derecho de asilo está consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (en vigor desde diciembre de 2009), por lo que la UE y sus Estados miembros tienen que asegurar que las políticas de gestión de fronteras e inmigración no conculquen ni el principio de no devolución (*non-refoulement*), ni la prohibición de las expulsiones colectivas, tal como establece la propia Carta, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y el Derecho internacional en la materia.

Otra cuestión de interés es la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que, desde su entrada en vigor en diciembre de 2009, vincula tanto a las instituciones y órganos propios de la UE (cuya observancia es controlada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea), como a los Estados miembros de la UE cuando actúan en el ámbito del Derecho de la UE. Respecto a estos últimos, a tendencia en 2015 ha sido que los órganos jurisdiccionales nacionales siguen refiriéndose a la Carta sin utilizar un argumento razonado respecto a los motivos por los que se aplicaba al caso; de hecho, a veces, algunos la invocan en asuntos alejados del ámbito del Derecho de la UE; en cuanto a los poderes legislativos/ejecutivos nacionales, la Carta sigue desempeñando un papel limitado, pues no es un elemento explícito, ni habitual, en los procedimientos aplicados para examinar la legalidad, o evaluar el efecto, de la legislación nacional, al contrario que la normativa nacional en derechos y libertades fundamentales.

Igualmente, cabe destacar el compromiso de la UE y de los Estados Miembros con la lucha contra la discriminación, la promoción de la igualdad de trato y la integración social en 2015. Sin embargo, el todavía proyecto de Directiva sobre igualdad de trato tampoco ha conseguido ver la luz en 2015 (a pesar de que el procedimiento arrancó en 2008), por falta de la unanimidad necesaria en el Consejo de la Unión Europea para aprobar tal decisión (según el procedimiento legislativo especial que le es aplicable). Por ello, mientras las distintas Directivas en materia de igualdad de género e igualdad racial ya garantizan una protección global frente a este tipo de discriminación, las todavía vigentes medidas para luchar contra la discriminación por motivos de religión/creencia, discapacidad, edad u orientación sexual solo son aplicables en el contexto del empleo, ocupación y la formación profesional.

En lo que afecta a las manifestaciones de racismo y xenofobia, ciertos acontecimientos acaecidos en 2015 (por ej. la creciente llegada de solicitantes de asilo e inmigran-

tes procedentes de países musulmanes, o los atentados terroristas en París y Copenhague atribuidos al ISIS/DAESH), provocaron incidentes racistas, xenófobos u otras formas de intolerancia en algunos Estados miembros de la UE. Las Instituciones de la UE y los Estados miembros han tenido en 2015 que contrarrestar dichas manifestaciones con diversas medidas, desde actividades de sensibilización a la persecución, y sanción en su caso, de todo presunto delito por motivos de odio o de incitación de odio, de acuerdo con la Decisión marco sobre racismo y xenofobia, las obligaciones europeas e internacionales en materia de derechos humanos, así como la jurisprudencia en la materia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Una atención especial recibe siembre la discriminación y racismo contra las personas romaníes que viven en el territorio de los Estados miembros, por lo que en 2015, las Instituciones europeas han llamado la atención respecto a los problemas de la discriminación interseccional, han animado a los Estados miembros de la UE a adoptar y aplicar medidas adicionales para abordar la discriminación referida y el racismo contra la población gitana, y han evocado la situación particular de las mujeres y las niñas romaníes. Además, varios Estados miembros han tenido que reforzar sus estrategias nacionales para la inclusión social de la población gitana (NRIS).

Otro terreno abonado al debate en 2015 ha sido el difícil equilibrio entre las exigencias de la seguridad pública (especialmente, la potenciación de las facultades y capacidades tecnológicas de los servicios de inteligencia debida a los atentados terroristas en territorio europeo), la salvaguarda de la privacidad y los datos personales. Las reformas jurídicas acometidas por varios Estados miembros están siendo analizadas por la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, a petición del Parlamento Europeo, puesto que la jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos exige ciertas salvaguardas jurídicas esenciales cuando los servicios de inteligencia procesan datos personales con fines de interés público (la protección de la seguridad nacional).

Por otra parte, las Instituciones europeas han avanzado en la preparación de nuevas normas europeas para la protección de datos; el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea han llegado a un acuerdo sobre un texto transaccional a finales de año sobre el proyecto de la Directiva relativa al registro de nombres de los pasajeros (PNR); y el Tribunal de Justicia de la UE ha generado nueva jurisprudencia en la materia, siendo de especial relevancia su sentencia por la que invalida la Decisión de la Comisión Europea de 2000 que declaraba a Estados Unidos como un “puerto seguro” (esto es, un país que garantiza un nivel de protección adecuado de los datos personales transferidos), tal como exigía la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 1995 para que se puedan transferir datos personales a un país tercero.

La preocupación por los derechos y bienestar de la infancia ha sido también protagonista en 2015, pues la crisis económica, los menores refugiados, el acoso, real o en el mundo virtual, el abuso y la explotación (sexual) menores han evidenciado la necesidad de replantear las prioridades políticas, ampliar las medidas legislativas y mejorar la financiación en este ámbito.

La consolidación del Estado de Derecho exige establecer las máximas garantías para la independencia judicial y la estabilidad de los sistemas judiciales. Por ello, se ha visto con preocupación la reacción de ciertos Estados miembros a la hora de transponer las Directivas sobre el derecho a la traducción e interpretación o el derecho a la información en procedimientos penales, que garantizan los derechos de personas acusadas o sospechosas. Además, aunque en 2015, acababa el plazo para que los Estados miembros de la UE transpusieran la Directiva sobre derechos de las víctimas de delitos, se ha constatado que siguen existiendo algunas lagunas significativas. En cambio, los Estados miembros sí adoptaron nuevas medidas para combatir la violencia contra las mujeres y la Comisión Europea ha presentado su intención de proponer que la UE se adhiera al Convenio Europeo de Estambul sobre la prevención y lucha contra la violencia las mujeres y la violencia doméstica.

Por último, debe reseñarse que en 2015, cinco años después de la adhesión de la UE al Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el órgano supervisor, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad revisó por primera vez el cumplimiento por parte de la UE de sus obligaciones en el marco de este Convenio. Si bien se han hecho esfuerzos importantes en reformas (a escala europea y nacional), el enfoque exigido por el Convenio no goza aún de un pleno reflejo ni en las normas ni en las políticas. Ello llevó a que el Comité elaborara un plan de medidas adicionales para que la UE cumpla con su compromiso. Por otra parte, queda pendiente que la totalidad de los 28 Estados miembros de la UE ratifiquen el Convenio y/o el Protocolo opcional relativo al propio Comité y trabajen para adecuar su sistema interno al contenido del Convenio y del Protocolo.

Perspectivas

La UE ha realizado en 2015 avances notables en el ámbito de la promoción, reconocimiento y protección de los derechos y libertades fundamentales; algunos de ellos entran dentro de la acción política-jurídica planificada de antemano, otras son reacciones a acontecimientos imprevistos que ha afectado a la sociedad europea o a las personas que querían integrarse, temporal o permanentemente, en dicha sociedad. Sin embargo, en ciertos ámbitos, la acción deficiente, o la completa inacción, de la UE es lamentable, aunque ello, a veces, es fruto no de su propia voluntad, sino la de los Estados miembros que la integran por el complejo sistema de distribución de poderes y competencias entre la una y los otros.

Las perspectivas para 2016 son halagüeñas para seguir avanzando en ciertos ámbitos (como la protección de datos), pero muy desalentadoras en otros terrenos (como la protección de las personas en busca de asilo o migrantes).

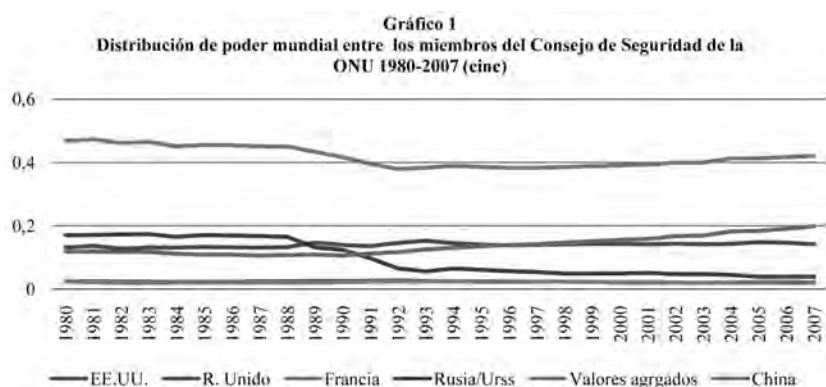
Bibliografía

Informe sobre los Derechos Fundamentales 2016, Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) (<http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016>). Versiones consolidadas del *Tratado de la Unión Europea* y del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, y la Carta de Derechos Fundamentales, DOCE C 202, de 07.06.2016 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>).

LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA EN UCRANIA Y MEDIO ORIENTE. ¿EL REGRESO A LAS GRANDES LIGAS?

*Nicolás Pose*¹

Desde la caída de la Unión Soviética en 1991, los analistas de la política internacional no consideran a Rusia una potencia mundial. La desintegración del espacio soviético, el avance de la OTAN hacia el este y las enormes dificultades asociadas a la transición a una economía de mercado, fueron tal vez los signos más visibles de una potencia en declive. Las distintas aproximaciones empíricas al fenómeno del poder en la política internacional, recogen en sus mediciones este hecho. Por ejemplo, el Índice de Capacidades Materiales (CINC) aplicado sobre los cinco integrantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, muestra el descenso pronunciado del poderío ruso, que comienza en 1998 y mantiene dicha tendencia hasta la actualidad.



Fuente: Olmedo (2016)

Mediciones obtenidas mediante otras aproximaciones, como la propuesta por Nye (2011), muestran una imagen similar. Tanto en los componentes “duros” del poder –capacidades militares y económicas–, así como en los componentes “blandos” –influencia cultural–, Rusia queda por detrás de los principales jugadores del sistema internacional. No obstante, una excepción que recoge la tabla 1 es en el poderío nuclear. Y de hecho, al

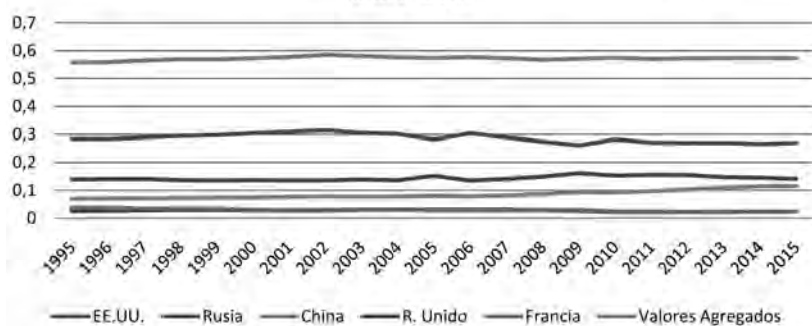
1 Estudiante del MSc in International Political Economy en la London School of Economics. Docente del Instituto de Ciencia Política e investigador asociado al Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República. Uruguay.

ajustar el CINC para incluir las capacidades nucleares, Olmedo (2016) encuentra que la posición de Rusia mejora sensiblemente, como muestra el gráfico 2.

Tabla 1. Indicadores de poder relativo para las principales potencias mundiales										
Indicador	Unidad	Año	EEUU	UE	China	India	Brasil	Rusia	Japón	Mundo
Básico										
Territorio	Miles de km²	2010	9832	4329	9600	3287	8515	17098	378	134269
Población	Millones	2011	312	504	1344	1241	197	142	128	6974
Alfabetización	% de personas de 15 y más	1	99	99	94	63	90	99	99	84
Militar										
Ojivas nucleares despegadas		2009	2702	460	186	60-70	0	4834	0	
Gasto militar	% del PBI en US\$ corrientes	2010	4,8	1,8	2	2,5	1,6	3,9	1	2,6
Gasto militar	Miles de mill. US\$	2010	698	289	119	41	34	59	55	1656
Gasto militar	% de las acciones del mundo	2008	42	20	6	2	2	4	3	100
Económica										
PBI	Miles de mill. US\$ PPA	2010	14447	15937	10124	4130	2184	2834	4323	76337
PBI	Miles de mill. US\$ corrientes	2010	14447	16149	5931	1684	2143	1488	5488	63135
PBI per cápita	US\$ PPA	2010	46702	31727	7568	3373	11202	19971	33916	11072
Usuarios de internet	Nº cada 100 háb.	2010	74,2	70,8	34,4	7,5	40,7	43,3	77,6	30,2
"Soft Power"										
Universidades en el top 100		2009	55	16	0	0	0	1	5	100
Películas producidas		2	480	1555	260	1091	27	67	417	
Estudiantes extranjeros	Miles	3	623	1225	195	18		89	132	
1 EEUU, UE, Mundo (2010); India 2006; Brasil 2007; China, Rusia, Japón (2009)										
2 UE valor estimado; China (2005)										
3 UE valor estimado; India (2007); Japón (2010)										

Fuente: Luján y López (2012) a partir de Nye (2011)

Gráfico 2
Distribución de poder mundial entre los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU 1995-2015



Fuente: Olmedo (2016)

Además, Rusia mantiene otro recurso estratégico, al menos para su relación con Europa, que es su energía. Aunque por otra parte, la dependencia rusa del mercado europeo muestra en los hechos una relación de interdependencia, en los términos de Keohane y Nye (1988), que incluso puede considerarse asimétrica a favor de los europeos². Por otra parte, Rusia retuvo para sí el asiento permanente soviético en el Consejo de Seguridad, lo que le otorga poder de veto frente a temas que puedan poner en juego sus intereses nacionales. Y, finalmente, su posición geográfica le permite el ejercicio de una amplia influencia en Eurasia, zona clave en la disputa por el control de los asuntos mundiales de acuerdo a los expertos en geopolítica (Brzezinsky 1998).

Con todo esto, tras una breve retirada de la política internacional en la década de los 90, los inicios del siglo XXI muestran una Rusia crecientemente activa. El rápido crecimiento económico mostrado en la primera década de los 2000 le permitió al país presentarse como una economía emergente, y generar alianzas con otras potencias “semi-revisionistas” del orden internacional (Ikenberry 2014) en el marco de los BRICS. Y lo que es más, algunas características de la política y la sociedad rusa, como el bajo grado de democratización de su régimen político³, y la alta valoración que muestran sus ciudadanos sobre la calidad de potencia internacional de su país⁴, le permiten movilizar recursos “duros” —especialmente militares— para su política exterior, en proporciones ini-

2 Entre 2010 y 2013, de acuerdo a datos de la United Nations Statistics Division, alrededor del 50% de las exportaciones rusas tuvieron como destino el mercado de la Unión Europea, con los recursos energéticos —petróleo y gas— dando cuenta del 85% del total.

3 Por ejemplo, el Polity Project califica a Rusia como un régimen mixto, con componentes democráticos y autoritarios, mientras que Freedom House lo considera un régimen no libre.

4 Como muestra de esto, se destaca que en octubre de 2015, mientras que Rusia sufría una fuerte recesión económica e intensifica su participación en la guerra de Siria, los niveles de aprobación del presidente Vladimir Putin alcanzaron su máximo histórico, ubicándose en 85%.

maginables para otros países de similar tamaño económico⁵. En resumen, aunque Rusia no es una potencia mundial, sí es posible catalogarla con toda seguridad como potencia regional, e incluso considerar su condición de potencia internacional.

En este contexto, este trabajo explora la política exterior de Rusia en dos situaciones claves que atravesaron el año 2015: el conflicto en Ucrania tras la caída del presidente Víktor Yanucovich y la guerra civil-internacional en Siria. El objetivo es defender, al menos de forma preliminar, tres argumentos: a) que a contrapelo de algunas interpretaciones corrientes, ambas políticas deben ser entendidas como reactivas y no proactivas; b) que ambos acontecimientos, comparados, muestran resultados diametralmente opuestos desde la perspectiva rusa; c) que la capacidad de Rusia de sostener lo conseguido en el segundo caso, y de contener mayores reversiones en el primero –en un contexto de profunda recesión económica–, determinará su capacidad de mantener el estatus de potencia regional, y de consolidar su posición de potencia internacional.

Rusia en Ucrania. Costos crecientes, beneficios decrecientes

El inicio de la actual política rusa en Ucrania se retrotrae al 2014, año de la caída del presidente Yanucovich. Las relaciones de Yanucovich con Rusia fueron cambiantes durante su permanencia en el poder, e incluyeron elementos de conflicto producto de acusaciones cruzadas sobre robos del gas ruso que se exporta a Europa por medio de gasoductos que atraviesan Ucrania. No obstante, tras la superación de estas tensiones, Yanucovich se posicionó como un aliado del gobierno de Vladimir Putin en la geopolítica regional, y como contracara se alejó de los gobiernos europeos, con los que había entablado relaciones más cercanas en el escenario anterior. El corolario de este proceso, fue el rechazo del gobierno ucraniano a un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE) que se venía negociando.

Esta medida de política hizo estallar a un país que se encuentra atravesado por la tensión de mirar hacia Europa –visión predominante en el Oeste– o de recostarse en Rusia –visión predominante en el Este–. Lo cierto es que con ella se desató el derrocamiento del presidente Yanucovich, tras violentas protestas que tuvieron como epicentro la Plaza de la Independencia (conocida popularmente como Maidán) en Kiev. Para Occidente se trató de una revolución generada por la insatisfacción de los ciudadanos ucranianos, y para Rusia de la acción de grupos armados financiados desde el exterior. Los hechos, en realidad, sugieren que se trató de una combinación de ambos factores, y lo delicado para el analista es lograr establecer cuál de los dos fue el más determinante. En cualquier caso, el resultado fue el ascenso de una élite política que ve en Rusia una amenaza, y en la Unión Europea y la OTAN su destino.

Ante esta nueva situación, el gobierno de Putin procuró una respuesta de contención, que persigue tres objetivos: 1) evitar el ingreso de Ucrania a la OTAN; 2) evitar el ingreso de Ucrania a la Unión Europea; 3) mantener a Ucrania en su esfera de influencia

5 Según datos del SIPRI, Rusia es el país con el tercer gasto militar más alto del mundo. Sin embargo, su PIB se ubica 15° en el ranking mundial medido en dólares corrientes, y 6° ajustado por PPA, de acuerdo a datos del FMI.

regional. Así, la primera acción, en 2014, fue la anexión de Crimea y el puerto de Sebastopol, donde Rusia mantiene su única base militar sobre el Mar Negro. Ésta ocurrió tras un referéndum convocado por la población local –que es mayoritariamente rusófona–, pero al margen del Derecho Internacional, por lo que no es reconocida internacionalmente (Bizzozero 2014). Y la segunda, desarrollada a partir del mismo año, es implementar una guerra de desgaste en el Este del país, apoyando militar y económicamente a los movimientos secesionistas de las autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk, que albergan buena parte del cinturón industrial del país y son habitadas en su mayoría por población rusófona. Con esto, el gobierno ruso busca dañar el atractivo –o lo que es lo mismo, incrementar los costos– de una eventual adhesión de Ucrania a la UE desde la perspectiva europea, y disuadir a la OTAN de involucrarse en una zona de alta conflictividad y disputas territoriales.

No obstante, estas acciones han tenido un alto costo para Rusia. En términos de imagen internacional, el país ha quedado del lado del agresor, enfrentando incluso votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en su contra –no así del Consejo de Seguridad, por su ya mencionada capacidad de veto–. Y en términos económicos, enfrenta sanciones de Estados Unidos y, aún más importante, de la Unión Europea, que han resentido su economía. A todo esto, se suma el costo de sostener a Crimea y las repúblicas de Donetsk y Lugansk en un contexto de profunda recesión económica. Mientras que en términos de beneficios, si bien ha conseguido hasta el momento sus objetivos 1 y 2, ya ha tenido que renunciar al objetivo 3: en diciembre de 2014 el parlamento ucraniano renunció a su estatus de no alineamiento, derrumbando así una de las pocas victorias diplomáticas rusas en el diseño del mundo de la pos Guerra Fría, y encabezando su marcha hacia la OTAN.

Rusia en Siria. Una política asertiva

La guerra civil en Siria es un producto de complejas dinámicas nacionales, regionales e internacionales, que hacen que el conflicto tenga un eminente carácter internacional. Las invasiones de Estados Unidos y sus aliados en Afganistán e Irak, la llamada primavera árabe y las tensiones políticas y religiosas en la región de Medio Oriente, han contribuido o contribuyen a la explicación del fenómeno. Desde la perspectiva de Rusia, los conflictos en Medio Oriente en general, y en Siria en particular, son relevantes en tanto el país busca mantener y expandir su influencia internacional. Asimismo, es una preocupación de las autoridades rusas la contención del terrorismo yihadista, pues la propia Rusia ha sufrido expresiones de esta amenaza en su territorio.

Así, el involucramiento en el conflicto sirio tenía dos motivaciones específicas para la administración Putin: sostener al presidente Bashar al-Asad en el poder, y contener el avance de grupos terroristas como el Estado Islámico (EI) y el Frente Al-Nusra⁶. En el primer caso, debido a que Siria ha sido un aliado clave en la región desde los tiempos de la Unión Soviética, que le ha permitido mantener, por ejemplo, una flota en la base naval de Tartus, ubicada en el Mar Mediterráneo. Y tras la caída de Gadafi en Libia, promovida

6 Rama de Al Qaeda que opera en Siria.

o al menos facilitada por Occidente, el gobierno ruso quiso evitar que otro gobierno aliado corriera la misma suerte, para ser eventualmente reemplazado por uno pro Occidental. Mientras que en el segundo caso, un crecimiento del fenómeno del EI podía reactivar organizaciones terroristas en Chechenia, en donde algunos grupos de hecho ya habían anunciado su afiliación al autoproclamado Califato.

A grandes rasgos, tanto las potencias occidentales como todos los países de la región compartían con Rusia el objetivo de detener al EI. Sin embargo, Estados Unidos, Turquía y los países árabes sunitas, liderados por Arabia Saudí, también se encontraban apoyando activamente a las milicias opositoras que en el territorio buscaban derrocar a al-Asad. Esta oposición se compone de una panoplia de facciones, entre las que se encuentran simpatizantes de Occidente pero también –y según varios analistas en proporciones mayoritarias– grupos yihadistas como el Frente Al-Nusra. En otras palabras, como lo reconoce un veterano analista británico, Occidente se encontró a sí mismo combatiendo en el mismo bando que Al Qaeda (Marcus 2016).

Rusia, en cambio, se involucró en el conflicto tras el pedido de al-Asad, por lo que esta vez, y al contrario que en Ucrania, se encontró con el Derecho Internacional de su lado. Con una campaña aérea en apoyo al Ejército Sirio y sus aliados en el territorio, Putin consiguió debilitar al EI, pero también mejorar la posición de al-Asad, que consolidó en buena medida su control sobre la capital Damasco, y recuperó ciudades claves en manos de milicias opositoras como Alepo, o del EI como Palmira. Así, tras estas victorias militares, 2016 encuentra a al-Asad reteniendo el poder, e incluso a Estados Unidos reconociendo que en el corto plazo su remoción no es una alternativa viable.

Reflexiones finales

El creciente involucramiento de Rusia en conflictos internacionales ha sido leído por numerosos analistas como una ofensiva del país en los asuntos mundiales. Sin embargo, como se ha visto, la política exterior rusa tanto en Ucrania como en Siria se entiende mejor desde una perspectiva reactiva. En ambos casos, más que ganar posiciones, lo que buscó el gobierno de Putin fue no retroceder casilleros en los escenarios regional e internacional. Por ende, no puede afirmarse la existencia de un regreso a las grandes ligas de la política mundial desde la proactividad, aunque sí se verifica una renovada voluntad de mantener su capacidad de influencia regional e internacional.

Los resultados, por otra parte, muestran situaciones diametralmente opuestas. En Ucrania, el gobierno ruso no consiguió mantener el *statu quo* en cuanto a la política ucraniana de no alineamiento, y la adhesión de Ucrania a la OTAN y la UE ha sido evitada a un costo muy elevado, tanto en términos económicos como de reputación internacional. En Siria, en cambio, Rusia logró mantener a un gobierno aliado en el poder, retener su enclave militar en el Mediterráneo, presentarse ante el mundo como un país que contribuye efectivamente a la lucha contra el terrorismo y desnudar las inconsistencias de la política de Occidente.

En definitiva, los sucesos de 2015 señalan que Rusia ha enfrentado mayores inconvenientes para mantener su esfera de influencia regional que para desplegar una asertiva política internacional en Medio Oriente. No obstante, es posible identificar desafíos en

ambos planos de actuación. Con relación a Ucrania, las presiones económicas de mantener las necesidades de Crimea y de las repúblicas separatistas de Donetsk y Lugansk serán creciente, y al menos que la tendencia a la baja de los *commodities* energéticos se detenga, y que la economía rusa logre salir de la situación de recesión, la capacidad de Rusia de contemplarlas se verá interpelada. En tanto que con relación a Siria, la repentina retirada de la aviación rusa con un al-Asad recuperado, pero aun no consolidado, deja abierta la interrogante de qué pasará en el futuro. Lo que es seguro, es que los resultados que se registren en ambos planos influirán fuertemente en la suerte de Rusia como potencia regional e internacional. Y dado que cualquier escenario resultante tendrá repercusiones sistémicas, estos temas seguirán captando la atención de los analistas de la política internacional.

Bibliografía

- Bizzozero, Lincoln(2014). Ucrania, la cuestión de Crimea y la adhesión a Rusia. *Vadenuevo* 68.
- Brzezinsky, Zbigniew(1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós, Barcelona.
- Ikenberry, John(2014). The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order. *ForeignAffairs* 93 (3).
- Keohane, Robert –Nye, Joseph (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. GEL, Buenos Aires.
- Luján, Carlos – López, Camilo (2012). Del G-20 al G-5. Los Estados Región a inicios del siglo XXI. Presentado en Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre.
- Marcus, Jonhatan(2016). How President Putin is getting what he wants in Syria. *BBC News*. En línea <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35539897>. Ultimo acceso 11/05/2016.
- Nye, Joseph (2011). *The Future of Power*. Public Affairs, Nueva York.
- Olmedo, Hernán (2016). Uruguay en la estructura de poder del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Presentado en 3° Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Universidad Nacional del Litoral, 19 y 20 de mayo.

GRECIA 2015: ¿UNA CRISIS DE VALORES O LOS (NUEVOS) VALORES DE LA CRISIS?

Dimitrios Drosos¹

La crisis es uno de los términos más utilizados durante los últimos años que intenta describir la crítica situación económica, social, cultural y política a la cual han llegado los países del sur Mediterráneo de Europa: Portugal, España, Italia, Grecia y Chipre. Es un término ambiguo ya que el diccionario de la R.A.E. recoge siete acepciones distintas, pero bastante relacionadas. Nos basamos en la última de ellas, “situación dificultosa o complicada”, para realizar nuestra investigación². Aunque la crisis europea aparece por primera vez en Irlanda, se intensifica en los países de herencia grecoromana, ya que la inmediata reacción de ese pequeño país le permitió salir pronto de ella y seguir su camino hacia el desarrollo económico.

No cabe duda de que la presente realidad en Grecia es “crítica”, es decir, “dificultosa y complicada”. Sin embargo, la crisis “abre oportunidades para rectificar nuestro comportamiento individual y colectivo en el sentido de abrir esperanzas razonablemente fundadas de un futuro mejor” (Martínez Navarro, 3). Según algunos analistas se trata de una profunda “crisis de civilización”, que genera conflictos y catástrofes en los que se ven afectadas millones de personas (Martínez Navarro, 3). Esa crisis de civilización tiene sus propias características éticas que nos permiten hablar de una crisis moral y de valores. En cuanto a la ética, según José Luis Aranguren³ se puede hablar de la “moral vivida” y de la “moral pensada”. (Martínez Navarro, 2).

La “moral vivida” tiene que ver con los valores morales que condicionan, de modo general, el comportamiento de las personas y de las instituciones de una época y de un lugar determinado. De ese modo la “moral vivida” de Occidente en la actualidad, se refiere a los Derechos Humanos, a los principios de las instituciones democráticas y a las creencias morales desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy. (Martínez Navarro, 3). Por otro lado, la “moral pensada” tiene como punto de referencia la Filosofía Moral desarrollada por los teóricos y pensadores de la ética y expresada a través de su obra y sus proyectos teóricos (Martínez Navarro, 3). En la “moral pensada”, también, se basan los valores compartidos de la sociedad occidental (dignidad, derechos humanos, democracia, rechazo del autoritarismo y totalitarismo, educación, asistencia sanitaria, respecto de las

1 Universidad Nacional y Kapodistriaca de Atenas.

2 R. A. E. (2001): “crisis” (en línea). <http://lema.rae.es/drae/>, acceso 18/05/2016 .

3 ARANGUREN, J.L.L. (1994): “Ética (1958)”, en *Obras completas*, vol. 2, Madrid: Trotta, pp. 159-502. Encontrado en Emilio Martínez Navarro. “Ética y crisis (económica)” en *VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo social en España*, Fundación FOESA, 2014. En línea http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014160105_2969.pdf, acceso 18/05/2016

desigualdades). Bajo este punto de vista, cada teoría ético-política propone una explicación distinta sobre las causas de la actual crisis y por consiguiente concluye a propuestas y actitudes políticas contrapuestas. (Martínez Navarro, 2, 3)

Según Stelios Ramfos⁴ la crisis económica, fiscal y política tiene sus raíces en la cultura, porque se condiciona por el pensamiento, las actitudes y el comportamiento del pueblo. La falta de conciencia fiscal, como es el hecho de no pagar impuestos entre otros, provoca problemas económicos y se convierte en el inicio de una tal actitud que tiene que ver con la “moral vivida”. La solución de ese problema fiscal reside en el cambio de la cultura del pueblo y no en el aumento de los impuestos, que solo paga un porcentaje insatisfactorio de los calificados. Por supuesto este problema fiscal en las apariencias es cultural en cuanto a su esencia⁵.

Si queremos aplicar lo anteriormente mencionado en el caso de Grecia, se puede afirmar que durante los últimos ocho años el país vive una realidad “difícil y complicada”; en una realidad de crisis que parecida no ha afrontado desde el establecimiento de su joven democracia (1974)

Desde el inicio de su periodo republicano Grecia ha vivido momentos de dificultades económicas y continuas devaluaciones de su moneda, la dracma. En 1974 el dólar equivalía a unas 30.1 dracmas y en 1981, un poco antes de la subida de los socialistas al poder un dólar se equiparaba a 56.5 dracmas. En aquel momento, ya funcionaba el Sistema Monetario Europeo y las equivalencias se establecían por el Banco Central Griego. Durante las legislaturas de los socialistas, y dos devaluaciones oficiales de 15% y 16%, en 1989 el precio del dólar subió a 166, 3 dracmas.

A lo largo del periodo conservador, 1990-1993, el dólar llegó a venderse a 235.8 dracmas⁶. En el periodo de Konstantinos Simitis (1993-1996, 1996-2000 y 2000-2004) se consiguió la incorporación de Grecia en la zona de la moneda única, el Euro, en enero del 2002. En aquellas fechas el dólar costaba 398 dracmas. De lo anteriormente comentado se concluye que el precio del dólar se multiplicó (trece veces) en solamente 25 años y Grecia se vio obligada a utilizar una de las más caras monedas en el mundo que seguía ganando valor, gracias a las economías del norte y sobre todo de Alemania. En corto tiempo la economía de Grecia perdió su competitividad y se convirtió en un país más caro que los Estados Unidos o China. De esa manera, y a causa del uso del Euro, Grecia perdió el privilegio de la devaluación de su moneda que le había permitido sobrevivir durante las décadas anteriores⁷.

El año 2009 fue uno de los más difíciles en el periodo de la crisis económica griega. Los primeros meses de ese, el Presidente del Gobierno Konstantinos Karamanlis, viendo los inicios de la crisis pidió la cooperación y un pacto nacional entre las fuerzas pro-europeas de la oposición griega pero encontró la negación del Partido Socialista, de los

4 Filósofo y escritor griego.

5 <http://antikleidi.com/2013/08/08/ramfos-4/>, acceso 29/05/2016.

6 <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=82301>, acceso 29/05/2016.

7 <http://tvxs.gr/news/apopseis/i-xesi-draxmis-dolarioy-deixnei-parelthon-kai-mellon-tis-ellinikis-krisis-toy-panoy-p>, acceso 29/05/2016.

Nacionalistas y de Syriza. “La crisis tendrá intensidad y duración sin preavisar” son sus palabras en su intento de pacto entre las fuerzas políticas. Sin embargo la respuesta de los socialistas fue dura y no dejó esperanza de apoyo: “Los gobiernos neoliberales trajeron la crisis pero los socialistas encontrarán la solución”⁸. Todas las medidas propuestas por el gobierno conservador y su programa de austeridad de dos años fueron vistos como un ataque al pueblo por parte de todos los partidos políticos y de los medios de comunicación. Sin poder reaccionar de otra manera el presidente de gobierno proclama elecciones anticipadas en octubre de 2009.

En las elecciones celebradas el octubre de 2009, el Partido Socialista (43.92% y 160 escaños de los 300 en total) sale ganador, reemplazando el Partido Popular (33.47% y 91 diputados), en cargo desde 2004. Durante esta legislatura el Partido Socialista, a pesar de sus promesas electorales, se vio obligado a admitir la existencia de la crisis económica, la necesidad de tomar medidas urgentes de carácter fiscal y de ese modo empieza un periodo de austeridad que continúa hasta hoy. Grecia pidió un programa de rescate por parte de la Unión Europea y El Fondo Monetario Internacional para sobrepasar el estallido de esa crisis.

Al inicio del programa de rescate todos los partidos de la oposición griega siguen una retórica de anti-austeridad proponiendo su propio programa de “salvación” del país. Sin embargo, empezando el 2012 tanto el Partido Popular como los nacionalistas participaron en el gobierno en un intento de pacto nacional para la salida de la crisis. La Coalición de la Izquierda Radical (Syriza) siguió su propio camino contra la austeridad, presentándose como la única alternativa a las políticas neoliberales. En aquel período se forman los “Griegos Independientes” como propuesta conservadora contra el rescate y la austeridad.

Con la celebración de las elecciones de 2012 el gobierno pasa a manos del partido conservador liberal. En las dobles elecciones de ese año (mayo y junio), la Nueva Democracia consigue, ambas veces, el primer puesto sin llegar, al final, a la mayoría absoluta (29.66% y 129 escaños de los 300 en total) y junto con el Partido Socialista (12.28% y 33 diputados) y la Izquierda Democrática (6.26% y 17 escaños) forman un gobierno de coalición, que seguirá, en realidad, una política liberal y que se identificará más con el partido popular y no con los socialistas o con la izquierda. La Coalición de la Izquierda Radical (Syriza) queda en el segundo lugar con un porcentaje nunca visto hasta entonces para un partido de izquierda (26.89% y 71 escaños) y cumple el papel de la oposición hacia el gobierno.

En las elecciones de 2015 hay un aumento de Syriza en Grecia, que triunfará tanto en las elecciones de enero (36.34% y 149 escaños de los 300 en total) como en las de septiembre (35.46% y 145 diputados), pero sin llegar a la mayoría absoluta y por eso formará un gobierno con el apoyo del pequeño partido de la derecha nacionalista, los “Griegos Independientes” (3.69% y 10 diputados). Por cuarta vez consecutiva (las dos

8 <http://www.parapolitika.gr/article/96383/h-profitiki-omilia-toy-karamanli-2009-kai-i-asteia-apantisi-toy-papandreoy>, acceso 29/05/2016.

últimas en el tercer puesto) surge como fuerza parlamentaria el Partido Amanecer Dorado de la extrema derecha (partido de ideología nacional-socialista)⁹.

Después de las elecciones, que se realizaron en el 2015, las fuerzas políticas se vieron obligados a buscar coaliciones para poder formar un gobierno estable. Finalmente los dos grupos políticos nombrados anteriormente llegaron a un acuerdo desde el día en que se supieron los resultados. Por una parte Syriza apareció como la solución revolucionaria izquierdista que lucharía contra los acuerdos de rescate firmados por gobiernos liberales que admitían la austeridad como única forma de salir adelante. De la misma manera los “Griegos Independientes” fueron vistos como la reacción derechista contra una Europa que no respeta los derechos de sus pueblos, obligándolos a una continua austeridad.

La existencia de la crisis permitió la manifestación de voces críticas a los sistemas políticos actuales. La verdad es que, aunque se siente un ambiente hostil por los representantes de la política oficial y un rechazo contra los partidos políticos y las mayorías parlamentarias tradicionales, no se ha mostrado nunca una actitud de sustitución del sistema democrático por otro sistema (Martínez Navarro, 5). Lo que se pide son reformas para el mejoramiento del sistema existente. Grecia se gobernó durante los últimos treinta y cinco años por partidos y fuerzas políticas tradicionales (conservadores y socialistas). La crisis económica estallida en 2008-2009 permitió al pueblo entender que ambas ideologías aceptaban como política de salvación correcta la limitación del estado social y el aumento de la austeridad; a lo mejor bajo la continua presión de los “salvadores” europeos.

Las tradicionales ideologías políticas, liberalismo-socialismo, se vieron obligados a enfrentar la reacción de los afectados por la crisis. Se formó una generación de indignados que no cuestionaban el sistema democrático; sin embargo, exigían un nuevo tipo de “homo politicus” sin corrupción, una democracia más transparente, con menos palabras y promesas irrealizables en las campañas electorales. Lo que se pedía de los políticos es ética y una verdadera predilección por el bien común y los intereses del pueblo. Esos indignados en Grecia se formaron en las plazas a través de luchas comunes contra la destrucción de lo que se llamaba estado social europeo. No tenían una ideología común ni pertenecían a un partido político tradicional.

Según Ramfos, no se vive una decadencia del mundo occidental y de sus valores. Ese mundo, hoy en día, es el modelo a seguir de todas las civilizaciones del mundo. Tanto China como India y Japón intentan imitar el modo de vivir, pensar y actuar europeo. La crisis por supuesto tiene que ver con defectos del sistema capitalista pero ese mismo sistema afrontará los efectos y solucionará su crisis¹⁰. La diversidad de economías obligadas a unirse bajo una moneda única creó las “burbujas” y esas “burbujas” la crisis. Grecia no ha podido incorporarse al desarrollo económico europeo pero esto no significa que la cultura occidental haya fracasado¹¹. Las ventajas del mundo occidental, lo que se llamaría

9 Los resultados de las elecciones se encuentran en <http://www.ypes.gr/el/Elections/NationalElections/Results/>, acceso 29/05/2016.

10 <http://antikleidi.com/2013/08/08/ramfos-4/>, acceso 29/05/2016.

11 <http://antikleidi.com/2013/08/08/ramfos-4/>, acceso 29/05/2016.

“moral vivida”¹², se hizo el centro de imitación de todas las culturas y pueblos. En Grecia, donde por cultura, las emociones cuentan más que la actitud crítica, las instituciones europeas no pueden funcionar bien ya que se basan en espíritus críticos y no emocionales. De ese modo, la decepción por el mal funcionamiento de la normalidad formó esa generación, antes mencionada de los indignados.

Ese movimiento de las plazas y la decepción del pueblo lo aprovechó la Coalición de la Izquierda Radical, Syriza, que vio su porcentaje subir de un 5% de las elecciones de 2009 a 35% en las dobles elecciones del año 2015. Sin embargo el pasado político del presidente de Syriza condiciona también la ideología política del partido. Alexis Tsipras fue durante su primera juventud (hasta sus 18 años) miembro del partido comunista y sus objetivos políticos tenían que ver con su formación comunista. Según ese pensamiento neo-comunista, Grecia se ha transformado en un conejillo de Indias a manos de los neoliberales y orden-liberales (orderliberals), quienes de modo sistemático explotan y exterminan el pueblo¹³.

Basados en la teoría social metacrítica contemporánea, y dentro de condiciones de crisis de sistema que provocó el drama griego, la globalización se critica y se acusa por los problemas de las sociedades y pueblos. El capitalismo globalizado y el intento de continuo aumento de las ganancias desordenó y destruyó el trabajo, la salud, la educación, el arte, la cultura y la civilización dejando ruinas humanas, sociales y culturales. Esa teoría metacrítica, según el pensamiento de los intelectuales de la izquierda radical –antes de su llegada al poder y al gobierno– considera Grecia como víctima del neoliberalismo y propone como solución alternativa ante la crisis la vuelta al marxismo humanista. De ese modo se encontrará un proyecto radical de resurgimiento del modelo marxista sin retroceder ante los conflictos con el poder.

Sin embargo, mientras que en otros países las fuerzas políticas que surgen de la lucha social no tienen precedentes parlamentarios (p.e. el “Podemos” español) el Syriza en Grecia es la evolución de la ex-coalición de la Izquierda y el Progreso, producto de la unión del Partido Comunista Griego y el Partido del euro-comunismo griego. Ya que esa coalición representó la gente desesperada de la centro-izquierda se formó la respectiva en el ámbito de centro-derecha. En Grecia los decepcionados por el Partido Popular se dividieron entre los Griegos Independientes y El Amanecer Dorado. El aumento del último se debe en groso modo a la falta de una verdadera supuesta alternativa por parte de los partidos de la derecha.

El año 2015 fue decisivo para la subida al poder de Syriza. El 25 de enero la coalición de la izquierda radical griega gana las elecciones y forma su propio gobierno. Las expectativas fueron muy grandes tanto en el interior como en el exterior del país. La victoria del “no” en el referendun celebrado en julio de 2015 apasionó todos los aficionados de una política de no-austeridad, de una política alternativa. Las expectativas se frustran cuando el chantaje europeo –rescate o salida de la Unión Europea– ha tenido éxito y el

12 Participación al “res publica”, aumento y reparto de la riqueza, estado social, educación.

13 <http://www.avgi.gr/article/488338/sugxroni-metakritiki-koinoniki-theoria-i-krisi-o-anthropismos-o-sosalismos>, acceso 29/05/2016.

gobierno se vio obligado a aceptar una austeridad, mucho más dura esta vez a causa de los continuos retrasos, al firmar un nuevo programa de rescate y recortes. Ese cambio de dirección de la política de la izquierda griega es lo que desilusionó a las izquierdas radicales europeas, sobre todo al “Podemos” español, quienes se basaban en el primer gobierno de izquierda para el cambio de la política europea.

Para poder explicar la transformación de la crisis económica en crisis política, social y de valores, aceptamos la división propuesta por Emilio Martínez Navarro, profesor en la Universidad de Murcia que divide al pueblo en dos grandes grupos, según el modo que entiende la situación: conformistas e inconformistas. Los conformistas no han perdido su confianza en los partidos e ideologías tradicionales y creen que pueden enfrentarse a la crisis. Por otro lado, los inconformistas participan en protestas populares apoyando una nueva forma, más humana, de hacer política democrática. (Martínez Navarro, 5). El mismo Martínez Navarro no admite la existencia de una crisis de valores ya que

Desde este punto de vista, no parece que exista actualmente una verdadera crisis de valores en Occidente. Más de palabra que de obra, ciertamente, pero seguimos valorando la igual dignidad de las personas, los derechos humanos que se derivan de tal reconocimiento de la igual dignidad, los procedimientos democráticos frente al autoritarismo y al totalitarismo, la igualdad de oportunidades expresada en el acceso universal a la educación y a la asistencia sanitaria, el respeto a las diferencias legítimas que no engendren desigualdades, etc. (Martínez Navarro, 5)

Pero el hecho es que en las sociedades europeas contemporáneas se valora más la cifra y los números y mucho menos el humanismo y el pensamiento. Los tecnócratas han sustituido al ser humano y el desarrollo se cuenta en cifras y, sobre todo, en nivel económico. Bajo esta perspectiva existe una verdadera crisis de prioridad de valores. En Grecia esa crisis de valores se dio a entender muy pronto porque el Syriza (de la izquierda) y los Griegos Independientes (de la derecha) aparecen desde el inicio de la crisis proponiendo una alternativa más humana y social. En el mismo periodo la Unión Europea sigue una política de austeridad y recortes, una política de castigo hacia países no obedientes. Sea cual sea en el gobierno –Socialistas o Populares– esa política no cambia. Como consecuencia España y Grecia se vieron obligadas a seguir una política tecnócrata-fiscal sin tomar en cuenta sus propias necesidades y realidades.

La crisis que viven los países mediterráneos nos hace recordar el ensayo del escritor uruguayo José Enrique Rodó, *Ariel*. En su texto Rodó defiende la tesis de que no se puede lograr el desarrollo con la imitación de sistemas ajenos de la realidad en la que se realiza (Drosos, 21-22, 27). Intenta explicar que la imitación de los Estados Unidos, en lo que tiene que ver con su sistema político, educativo, económico y social por parte de los países latinoamericanos, no llevará automáticamente el mismo desarrollo a los países del subcontinente americano. De la misma manera el escritor uruguayo acusa el utilitarismo aglosajón –la barbarie en su pensamiento– por el retroceso del mundo de herencia grecolatina (Drosos, 50-51). En su ideario filosófico los aglosajones son por su naturaleza utilitaristas mientras que las civilizaciones que provienen del Mediterráneo humanistas. La falta del humanismo no llevará esas sociedades al desarrollo y tampoco tendrá los mismos resultados como en las regiones aglosajonas.

Ese proyecto de Rodó sigue vigente en la actualidad no solamente en el caso de América Latina sino en Europa también. Hay que recordar que los valores de la Europa Unida se basan en el humanismo clásico –latino y griego– y cuando los países tanto del norte como del sur los utilizaron de una manera justa y razonable llegaron al desarrollo general de la sociedad. Es decir que las ideas humanistas elaboradas y aplicadas pueden concluir al desarrollo moral, ético, económico y social de los pueblos. En el siglo XXI Europa se ha alejado de las ideas y valores humanistas que la formaron y de esa manera siguiendo un proyecto totalmente utilitarista le interesa más el desarrollo de las cifras y menos las sociedades.

En el caso de Grecia hay que tener en cuenta que, también aquí, se vive una crisis de valores. Según Glykatzí-Arveler¹⁴ el problema de Grecia y de su pueblo es la falta de aspiración, de un sueño por el cual lucharán. Por lo que se lucha hoy en día es el rescate o no, la austeridad o no. Pero después no hay nada, ningún proyecto para el futuro. Los griegos en su pensamiento van a donde les prometen dinero. Y eso crea los problemas¹⁵. Sus afirmaciones parecen correctas si tenemos en cuenta que en los 3 últimos procesos electorales la promesa básica del ganador fue el reparto de dinero. En 2009 el partido Socialista ganó las elecciones bajo el lema “sí que hay dinero”, en 2012 el partido conservador sale ganador con la esperanza de salir de la crisis y recuperar los ingresos anteriores y en 2015 el Syriza llega al poder para anular impuestos y seguir un programa social paralelo. Cuando las esperanzas se frustran, el pueblo sin aspiración ninguna vuelve a su situación de indignado esperando una nueva fuerza política que prometerá, de nuevo, reparto de la riqueza.

Resumiendo se puede afirmar que Grecia, por la existencia de una oposición alternativa y dura desde casi el inicio de la crisis, tardó en tomar medidas de reajuste. A causa de esto se aumentó de modo dramático el déficit, disminuyó y sigue disminuyendo el PIB y no se sabe si y cuando la economía recuperará el tamaño anterior a la crisis. Ya se habla de una supervisión de la economía griega hasta los años '40. Se dice, por parte de algunos analistas políticos griegos de ideas y pensamiento conservador, que el gobierno de la izquierda actual podrá poner fin a esa crisis. Según su pensamiento cuando la propuesta alternativa (Syriza) llegó al poder y se obligó a hacerse cargo de la realidad, se transformó en un partido conformista tradicional social-demócrata que sigue las políticas tradicionales, de austeridad, recortes y rescates. Pero con ventaja su pasado inconformista podrá tomar y realizar las medidas necesarias para salir de la crisis sin muchas reacciones y movilizaciones populares. La crisis económica de 2008, se transformó, también, en crisis de valores en Grecia. La imposición por parte de la Unión Europea de un programa basado en la austeridad y sin tener en cuenta el carácter social del Estado condujo gran parte de la población a la pobreza y la desesperación provocando una crisis cultural.

14 Escritora e histórica griega. Profesora de la Universidad de la Sorbona. Primera mujer directora del Departamento de Historia (1967) y primera mujer Rectora de la Universidad de la Sorbona (1976) en sus 700 años de historia.

15 <http://www.in2life.gr/features/faces/face/289457/arveler-otan-moy-lene-oti-yparheikrish-gelao.html>, acceso 29/05/2016.

La consecuencia de esa realidad fueron las continuas movilizaciones de pueblo que no permitieron una vida política pacífica. Los continuos procesos electorales –seis en Grecia desde 2009– y el cambio de gobiernos y políticas retroceden los resultados de las medidas tomadas. Y el pueblo griego sigue viviendo sin esperanza en un ambiente económico asfixiante.

Bibliografía

Drosos, Dimitrios. *ModernismoVsArielismo: José Enrique Rodó*. Madrid: Ediciones del Orto, 2006.

Martínez Navarro, Emilio. “Ética y crisis (económica)” en *VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo social en España*, Fundación FOESA, 2014. En línea http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014160105_2969.pdf,

Links citados en notas:

<http://lema.rae.es/drae/>

<http://antikleidi.com/2013/08/08/ramfos-4/>

<http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=82301>

<http://tvxs.gr/news/apopseis/i-sxesi-draxmis-dolarioy-deixnei-parelthon-kai-mellon-tis-ellinikis-krisis-toy-panoy-p>

<http://www.parapolitika.gr/article/96383/h-profitiki-omilia-toy-karamanli-2009-kai-i-asteia-apantisi-toy-papandreoy>

<http://www.ypes.gr/el/Elections/NationalElections/Results/>

<http://www.avgi.gr/article/488338/sugxroni-metakritiki-koinoniki-theoria-i-krisi-o-anthropismos-o-sosialismos>

<http://www.in2life.gr/features/faces/face/289457/arveler-otan-moy-lene-oti-yparhei-krisi-gelao.htm>

REGIÓN MUNDO

INTERSTICIOS - FRONTERAS - FLUJOS

DESPLAZADOS FORZOSOS, REFUGIADOS Y MIGRANTES: LA CRISIS HUMANITARIA EUROPEA

Juan Artola¹

La llamada crisis migratoria o crisis de los refugiados en Europa se desató abiertamente en 2015 por el gigantesco incremento del número de personas de África, Oriente Medio, los Balcanes y Asia intentando llegar al continente. Se trata de una crisis humanitaria sin precedentes, la mayor desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que involucra a millones de hombres, mujeres y niños. Se estima que a fines del 2015 había más de 4 millones de desplazados en los confines mediterráneos europeos y 942.400 solicitantes de asilo en Europa misma.

Pese a que se habla habitualmente de refugiados, en realidad hay tres tipos de movimientos: aquellos compuestos por quienes buscan protección con fundados motivos de persecución y que solicitan asilo (iraquíes, afganos, eritreos y somalíes); aquellos grupos vulnerables en riesgo, afectados por el conflicto civil, la violencia armada y la persecución étnica y religiosa; y quienes se mueven principalmente por motivos económicos, básicamente desde África subsahariana y los Balcanes. Ello implica tres categorías de movilidad: solicitantes de refugio, personas desplazadas y migrantes. Aunque muchas veces es difícil establecer distinciones tajantes en la práctica, la diferenciación tiene importancia política y jurídica pues involucra diferentes instrumentos y normas internacionales, regionales y nacionales y diferentes tipos de respuesta.

Antecedentes

En las últimas dos décadas la emigración desde casi todo el interior de África subsahariana ha venido creciendo por varios corredores que confluyen en el Mediterráneo. Desde los países africanos costeros los emigrantes buscaban llegar a las islas Canarias, España, el sur de Francia, Malta, el sur de Italia o sus grandes islas y las islas o costas griegas. Se trata de personas que huyen de la pobreza, falta de empleos, hambrunas, sequías y

1 Docente e investigador en el Instituto de Políticas Migratorias y Asilo de la Universidad Nacional Tres de Febrero en Buenos Aires. Director Ejecutivo de la Red Internacional de Migración y Desarrollo.

otros efectos del cambio climático y crónicas violaciones de derechos, a los que se suman en los últimos años diversos estallidos de violencia².

La mejora de controles por España, Marruecos y Mauritania y el caos creado en Libia después de la intervención militar hicieron que este último país se convirtiera en un lugar clave para las llegadas de migrantes del interior de África y las salidas irregulares hacia Europa³. A ello se suma el desplazamiento forzado de más de un millón de trabajadores temporales africanos afincados en Libia⁴.

El ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) indica que unas 400.000 personas llegaron a Europa cruzando el Mediterráneo durante 2015 y la cifra podría alcanzar los 450-500.000 en 2016. El cruce del Mediterráneo, en embarcaciones en malas condiciones y tremendamente sobrecargadas, representa un riesgo mortal y ha provocado centenares de hundimientos de barcos, muchas veces con víctimas. La OIM (Organización Internacional para las Migraciones) estima que para finales de 2015 más de 3.200 personas habían muerto intentando llegar al continente⁵.

Además de los riesgos del cruce, muchos se desplazan con ayuda de redes delictivas dedicadas tanto al tráfico ilícito de inmigrantes, que facilita el movimiento como negocio pero los expone al transporte en condiciones peligrosas, como la trata de personas, reclutamiento bajo engaño o forzado para el trabajo en la prostitución. En el Oriente Medio desde 2001 millones de personas han visto sus vidas afectadas por conflictos bélicos internos e internacionales: la guerra de Afganistán (2001), la invasión de Irak (2003), posteriores enfrentamientos de grupos armados y la insurgencia tras el retiro de las tropas de Estados Unidos desde 2011, la insurgencia de Al-Qaeda en Yemen iniciada en 2003, la guerra civil en Siria desde 2011 y más recientemente la guerra desatada contra el Estado Islámico en Siria y otros países. Si agregamos la violencia desatada por el enfrentamiento

2 Principalmente insurgencia en el Magreb y en Nigeria desde 2002, guerra civil en Somalia y otros conflictos en el Cuerno de África, guerra civil sudanesa, las turbulencias de la Primavera Árabe entre 2010 y 2013, intervención militar e insurgencia generalizada en Libia desde 2011, guerra civil en el recientemente creado Sudán del Sur desde 2013 y accionar creciente de grupos terroristas de diverso signo desde 2014.

3 Ante la negativa de varios gobiernos para financiar la Operación *Mare Nostrum*, un programa de rescate organizado por el gobierno italiano, en noviembre 2014 comenzó la Operación Tritón de Frontex (agencia europea de control de fronteras externas). En abril de 2015, la UE acordó triplicar los fondos para esa operación.

4 Uno de los efectos colaterales no previstos de la intervención occidental.

5 La más recordada es la tragedia de Lampedusa, en octubre de 2012, en la que perdieron la vida 366 personas. En abril de 2015, cinco embarcaciones con casi 2000 personas se hundieron en varios incidentes en el mar Mediterráneo, con una cifra de muertos estimada en más de 1200 personas.

étnico y confesional y la persecución a minorías⁶, más la acción de bandas privadas, nos encontramos con un panorama donde la vida comunitaria ordenada ha sido profundamente alterada.

Durante los cuatro años de guerra, 4 millones de sirios huyeron a Turquía (1.9 millones), el Líbano (1.2 millones) y Jordania (unos 700.000). Estos países llevan ya varios años recibiendo desplazados y la capacidad de los campos de refugiados construidos, así como las posibilidades de dotar asistencia de salud y educación están ya desbordadas. Por supuesto las posibilidades de empleo son inexistentes y además el estatuto legal de estas personas resulta indefinido. De particular preocupación resulta la normativa de Turquía que reconoce el refugio sólo para personas de origen europeo.

Las rutas principales de ingreso a Europa son tres: 1) por el Mediterráneo central, llegando a Italia y Malta desde Libia, Túnez y Egipto; este flujo incluye principalmente población africana subsahariana; 2) por el Mediterráneo oriental con destino a Grecia y el Egeo: sirios, afganos y paquistaníes; 3) por los Balcanes, llegando a Austria y Hungría vía Croacia, Macedonia y Eslovenia, provenientes de Albania, Kosovo y aquellos que están en Turquía.

La respuesta de los países europeos

En 2015 la Comisión Europea comenzó a plantear la necesidad de acordar cuotas o cupos para que los países miembros aceptaran acoger refugiados. Incluso circularon planteos sobre la obligatoriedad de aceptar refugiados o aportar una contribución financiera en contrapartida. La propuesta fue de inmediato rechazada por la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Rumania, con apoyo discreto de los países bálticos y Polonia⁷. Las posturas de Alemania y Francia a favor de la recepción de personas sufrieron ataques duros.⁸

El contexto socio-político europeo en 2015 no era el más propicio para prestar atención a esta temática. Una crisis económica que no termina de resolverse ha traído, junto con el profundo malestar de una parte significativa de ciudadanos y un descrédito de los partidos tradicionales, un auge de las fuerzas políticas de derecha y ultraderecha, que comienzan a erosionar el apoyo al proyecto de integración. Los problemas en Ucrania no contribuyen a distender el ambiente. En los últimos años algunas de estas fuerzas

6 La minoría más olvidada es la del pueblo kurdo, la mayor de la región. El Kurdistan, nación sin estado, agrupa unos 40 millones de personas distribuidas en Siria, Irak, Irán y Turquía (y en menor medida en Armenia y Asia Central). Vive bajo una estructura tribal y ha sido salvajemente reprimida en Irak y, con más discreción, en Turquía.

7 Algunos analistas mencionaron una fractura este-oeste en el tema.

8 Victor Oban, presidente de Hungría, denunció el “imperialismo moral” de los países ricos de la UE. Merkel y Hollande fueron abucheados en algunas reuniones.

han obtenido un porcentaje respetable de apoyo electoral⁹ y se hacen sentir principalmente en el Reino Unido, Hungría, Austria, Letonia y Lituania.

Tras presiones del Presidente de la Comisión Europea y muchas negociaciones, el Consejo Europeo acordó en septiembre 2015 la primera medida relevante para aliviar la crisis. Se establece un mecanismo temporal de reubicación, durante dos años, desde Italia y Grecia, estados miembros más afectados, a otros estados miembros. Se aplicará a 120.000 personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional, que hayan llegado o estén llegando al territorio de esos Estados. 66.000 personas serán reubicadas desde Italia y Grecia (15.600 desde Italia y 50.400 desde Grecia). Las 54.000 personas restantes serán reubicadas desde Italia y Grecia, en la misma proporción, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Decisión. Todos los países, incluidos los cuatro que votaron en contra (Hungría, República Checa, Eslovaquia y Rumanía) y el que se abstuvo (Finlandia), deberán acatar la decisión, que hasta el último momento se quiso adoptar por unanimidad.

La decisión, que obviamente no resuelve el problema, fue recibida si no con satisfacción al menos con alivio por Alemania, Francia y la Comisión Europea. En el primer año se distribuirán 66.000 refugiados ya asignados entre 23 Estados. Son todos los miembros de la UE, salvo Italia y Grecia (a los que se pretende aliviar con este acuerdo) y Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (porque las normas comunitarias de justicia e interior no les son aplicables)¹⁰. Consciente de las limitaciones del acuerdo, hacia fines del 2015 Alemania comenzó a impulsar un plan de acción con Turquía, que incluía una ayuda europea sustancial (unos 3 billones de euros) para la aceptación de solicitantes de refugio rechazados, su registro e integración en Turquía y un mayor control de las fronteras. A cambio, se liberalizaría la visa de ingreso de ciudadanos turcos a la UE. Obviamente, el ingreso pendiente de Turquía a la UE no es ajeno a estas discusiones.

Las cifras en 2015

En 2014, de 570.000 solicitudes de refugio presentadas los países de la Unión Europea aprobaron 185.000 (principalmente en Alemania y Suecia). La UE registró 1.25 millones de solicitudes de asilo en 2015, un 123 % más que en 2004, según datos de Eurostat (oficina de estadística comunitaria). El mayor número de peticiones tuvo lugar en Alemania (441.800, el 35 % de todos los solicitantes), seguido de Hungría (174.000) y Suecia (156.000).

El 29 % de las personas que pidieron asilo por primera vez eran sirias (362.000) y casi la mitad lo hicieron en Alemania (158.700). Afganistán fue el segundo país de origen de donde se recibieron más solicitudes de asilo (más de 178.000), seguido de Irak (121.500). El número de sirios que buscó protección internacional se duplicó en 2015 con respecto a 2014, mientras que en el caso de los afganos casi se cuadruplicó y el de

9 Por ejemplo 41% de la Coalición HSP en Croacia, 29% de UKIP en el Reino Unido y 26% del Partido Popular en Dinamarca.

10 Pese a ello, Dinamarca indicó su disposición a participar, al igual que Suiza (que no es miembro de la UE). Irlanda podría considerarlo.

iraquíes se multiplicó por siete. Los solicitantes de esas tres nacionalidades representaron cerca de la mitad del total de peticiones.

Según Eurostat, a finales de 2015 había 922.800 solicitudes de protección internacional aún pendientes de una respuesta. A fines de 2014 la cifra era casi la mitad. El mayor porcentaje de las peticiones de asilo todavía en consideración se encontraba en Alemania (424.800), Suecia (156.700) e Italia (60.200).

Perspectivas

Aunque el flujo de africanos puede tender a estabilizarse relativamente, el movimiento desde Oriente Medio no dejará de crecer. La guerra en Siria no tiene visos de terminar y la inestabilidad general de la región se acentúa, incluyendo mayores enfrentamientos en Yemen. Los desplazamientos terrestres presionan duramente el flanco de Turquía y Grecia¹¹.

Las propuestas que maneja la UE no garantizan resultados. Aumentar la interdicción en el Mediterráneo, combatir a los traficantes de migrantes, limitar el acceso a la concesión del refugio y sus beneficios o aumentar las repatriaciones forzadas (en ambos casos infringiendo sólidos preceptos internacionales) no parece que vayan a dar resultados de fondo.

El Plan de Acción UE-Turquía en ciernes significará un alivio temporal, suponiendo que se aplique con agilidad (lo que no es previsible), pero con un costo político elevado en términos de protección de los derechos humanos de las personas repatriadas y el abandono de normas europeas al respecto. Pero de todas maneras, ¿qué significa reubicar en Europa 66.000 solicitantes de asilo (o 54.000 más en un segundo año) frente a las miles de familias desplazadas que se acumulan en Grecia y la franja balcánica presionando sobre Hungría y Austria? Sin olvidar los cuatro millones ya instalados en condiciones tremendamente precarias en Turquía, Líbano y Jordania.

Comentarios finales

La llamada crisis de los refugiados ha tenido una enorme repercusión en la Unión Europea y ha ampliado las fisuras de la integración. La respuesta a esta crisis ha mostrado que los estados miembros priorizan sus visiones nacionales antes que una perspectiva comunitaria. El Acuerdo Schengen¹², que estableció un espacio común de libre movilidad, está en riesgo frente a las tentativas y acciones de varios países de restablecer sus controles individuales de fronteras. La creciente militarización de las fronteras parece inevitable. El Sistema de Asilo Común Europeo acordado en Dublín en 2014, ya con dificultades, entró ahora en crisis total.

11 Bulgaria amplió el muro en su frontera con Turquía y Hungría anunció iguales medidas para su frontera con Serbia. Es posible que otros países adopten medidas similares, todas de relativa efectividad.

12 En vigor desde 1995, ha ido progresivamente ampliándose hasta incluir actualmente a 26 países.

El énfasis en temas comerciales ha debilitado la preocupación por políticas sociales y ello repercute en la ausencia o la imposibilidad de una política migratoria del conjunto de la UE. En su lugar, el chovinismo, el racismo y el sentimiento anti-inmigrante ha crecido y es explotado por diversos sectores que exacerban una visión nacional antes que una integradora.

Lo notable, sin embargo, no es cómo la mayoría de líderes europeos ignoran principios de solidaridad que fueron la base de la integración, sino que desprecien la importante contribución potencial que contingentes de poblaciones jóvenes pueden prestar a procesos demográficos y de crecimiento de la fuerza laboral en una región marcada por el envejecimiento y la disminución progresiva de fuerza de trabajo.

Buena parte de la crisis actual tiene profundas raíces históricas. El acuerdo Sykes-Picot de 1916 entre Inglaterra y Francia trazó las fronteras del Medio Oriente colonial inventando naciones donde no las había. El desmembramiento del imperio austro-húngaro en 1919 y del otomano en 1922 creó una diversidad de nuevos Estados. La fragmentación de la región desde los Balcanes hasta Afganistán y las tensiones entre Estados, etnias y confesiones se combinó no siempre de la mejor manera con los intereses de las grandes potencias en un área de importancia clave en lo económico y geopolítico.

La defenestración de Saddam Hussein por la coalición occidental liderada por los EEUU destruyó el precario equilibrio existente entre musulmanes chiitas y sunitas en la región y la antigua rivalidad se ha reavivado con fuerza. Con estados represivos en Siria, Egipto y los emiratos árabes, teocracias en fuerte rivalidad en Arabia Saudita e Irán, un sistema inter-confesional en crisis en el Líbano, una Turquía crecientemente autoritaria y buscando un rol regional propio, Iraq y Afganistán sin estabilizarse y un nuevo actor radical musulmán, el ISIS, buscando establecer su propio califato, las condiciones que impulsan un desplazamiento permanente de poblaciones no parecen mejorar.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN POSHEGEMÓNICA

Enrique Martínez Larrechea¹

El significado internacional de la educación

La Educación constituye una institución central de la sociedad, tanto a nivel doméstico como en el ámbito de la sociedad global. En el contexto de las sociedades contemporáneas, inmersas en la revolución digital y en el acceso masivo a la información, la comunicación y probablemente, el conocimiento, su rol, siempre central, pasó a ser decisivo. En efecto, en las diversas culturas y países, se espera de la educación un aporte central a la cohesión social, a la reproducción de los valores identitarios y a la construcción de la ciudadanía; se espera que la educación ayude a las personas a comprender el mundo de la vida, a promover valores éticos y a autorregular sus conductas; desde el punto de vista económico, se espera sobre todo que ella transmita los códigos de la modernidad, el cálculo, el conocimiento de la lengua materna, de lenguas extranjeras y de los acervos simbólicos de la sociedad de masas y las destrezas meta-cognitivas que permitirá a las personas un aprendizaje continuo y a lo largo de toda la vida.

La educación moderna, preparada en Occidente por las escuelas catedráticas y por el mundo cristiano, pasó por un proceso de secularización y acabó por formular un modelo educativo que se tornó hegemónico: un modelo basado en la “simultaneidad sistémica” (Gvirtz – Grinberg – Abregú, 2008) que permitió formar de manera masiva. Así el modelo de la educación desarrollado por la orden de Lassalle a fines del siglo XVII y comienzos del siglo XVIII, pasó a ser el ámbito normal de la socialización secundaria y de la educación de prácticamente todas las personas que podemos leer este artículo. Salvo personas con trayectorias biográficas atípicas, todos los demás nos hemos formado en los bancos y las aulas de una escuela, aulas comandadas por un maestro (normalmente una maestra).

Esta difusión de un modelo masivo, que hacía uso de la lengua vernácula en el contexto de los nuevos Estados nacionales del occidente europeo, que atravesaban un proceso de secularización generó las condiciones de su proyección internacional. No solo la educación básica se volvió una institución y un conjunto de experiencias comparables entre diversas sociedades nacionales y países, sino que también la universidad se volvió crecientemente nacional, sin perjuicio de modelos de alto impacto transnacional, como el de la universidad alemana, que se difundió durante los siglos XIX y XX y sentó las bases de la investigación y el sistema de posgrados.

1 Investigador del Sistema Nacional de Investigadores –SNI– y del Instituto Universitario Sudamericano – IUSUR.

Todo ello determinó el surgimiento progresivo de un campo de estudios, el de la educación comparada e internacional, cuya cristalización como disciplina enfrenta numerosos obstáculos teóricos y epistemológicos. La pregunta central que movilizó a buena parte de sus fundadores y teóricos fue la de saber si era posible aprender algo de utilidad del estudio de los sistemas extranjeros. Solo muy recientemente la educación comparada abandonó su enfoque tradicional basado en la comparación de sistemas e instituciones educativas nacionales y sustituyó el nacionalismo metodológico por nuevas perspectivas. La teoría de la transferencia o de la transmisión, permitió entender de una manera más compleja la circulación de agendas, instituciones y experiencias educativas. Algunos autores han formulado la idea de una institución mundial de la educación, presente de un modo u otro y más allá de rasgos idiosincrásicos, en prácticamente todo el mundo (Schriewer, 2011).

Lo que sí surge de este breve *racconto* del proceso de la educación moderna es el rasgo de una institución internacional y una actividad humana capaz de ultrapasar las fronteras nacionales y susceptible de cooperación, difusión y hasta de transacción entre países y regiones. Desde entonces, y muy especialmente en el contexto contemporáneo, la educación constituye parte de los recursos de *soft power* del que disponen las naciones (sistemas de becas, captación de estudiantes internacionales, difusión cultural), cuando no un potente sector comercial y de exportación de servicios (como en los casos de los Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Australia) a, o el motivo de ambiciosos acuerdos de cooperación internacional (como en el proceso de Bolonia).

En este artículo presentamos la educación, y en especial de la educación superior, como componente del escenario de política internacional, caracterizando sus contornos durante 2015.

Regionalismo y educación

Los procesos regionales —o regionalización— y los proyectos de construcción de regiones —regionalismo— no son ajenos a la dimensión educativa. A menudo han previsto o apelado a la construcción de instituciones educativas, culturales y científicas de diversa naturaleza. Así por ejemplo, el Tratado de la Comunidad Europea de Energía Atómica preveía la constitución de una institución universitaria al servicio del proceso de integración. Y algo semejante puede rastrearse en otros procesos y regiones.

Los procesos de regionalismo abierto de la década de los noventa, trajeron novedades importantes al respecto. La constitución del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) que promovió la acreditación regional de carreras universitarias, o el proceso de Bolonia, a fines de la década, y el intento de acuerdos interregionales en educación superior, como el Espacio ALCUE (entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, a partir de 2000). La inclusión de la educación como uno de los renglones del comercio de servicios en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, en el marco de la Organización Mundial de Comercio —OMC— puso en guardia a la comunidad académica y promovió una amplia perspectiva crítica sobre la idea de la educación como un *bien público global*, un concepto que los países desarrollados y algunos organismos multilaterales

impulsaron en oportunidad de la segunda Conferencia Mundial de Educación Superior, en 2009 en París.

La Educación Superior en el contexto del regionalismo poshegemónico

A diferencia del regionalismo abierto, los procesos que podemos caracterizar como poshegemónicos o posliberales incluyen una serie de rasgos diferenciales al predominio de la dimensión comercial, tales como la nueva vigencia de una agenda neodesarrollista, la revalorización del rol del Estado, y la importancia de la dimensión social (Briceño Ruiz, 2014). Un rasgo relevante de esta fase que abarca aproximadamente la primera década y media del siglo XXI, es la nueva presencia de potencias emergentes, dotadas no solo de un peso económico y demográfico relevante, sino de un programa de desarrollo en educación, ciencia, tecnología y educación.

Sin embargo, y a pesar de estos cambios en el enfoque del regionalismo algunas tendencias contemporáneas de la educación superior mantienen su vigencia. Daremos un vistazo a estas tendencias, en clave regional.

Movilidad internacional de estudiantes

En 2014 el número de estudiantes internacionales, cercano a los cinco millones de estudiantes, había más que duplicado ese número de estos a comienzos del siglo XXI. En 2015, ese número podría ubicarse en los cinco millones y medio en 2015 –una tasa de incremento anual de 10%. Las perspectivas son de un creciente dinamismo: la OCDE prevé que el número de estudiantes internacionales crecerá a ocho millones por año (Schwartzman – Pinheiro – Pillay 2015). Los destinos de estos estudiantes continúan siendo los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y Australia. Las regiones de las que proviene la movilidad estudiantil son Asia, con China, India y Corea del Sur a la cabeza. Uno de cada seis estudiantes internacionales proviene de China y más de la mitad, 53%, de Asia. (Universidad de Oxford, 2015). Sin embargo, parte de la movilidad se produce al interior de las regiones. ASEAN ha establecido con este objetivo, un Espacio Común de Educación Superior e iniciativas tendientes a una concentración regional de la circulación de cerebros (braincirculation).

En América Latina, Brasil es la principal fuente de movilidad internacional de estudiantes, seguido de Colombia. Ambos países han desarrollado programas de internacionalización y de movilidad, entre los que pueden citarse “Ciencia sin fronteras”, un ambicioso programa de becas para estudios en el exterior y el colombiano Programa de Movilidad Académica, en el cual, estudiantes chinos enseñan Mandarín.

En África, Sudáfrica continúa siendo el principal punto de atracción para la mitad de los estudiantes internacionales del África subsahariana, aunque Estados Unidos y las antiguas metrópolis (Reino Unido y Francia) concentran la otra mitad.

En este contexto, hay que tener presente que la movilidad internacional es objeto de estrategias gubernamentales específicas, como las iniciativas rusas para incrementar el número de profesores internacionales, así como la presencia de estudiantes extranjeros. En el caso de Alemania, aproximadamente un tercio de sus estudiantes pasa algún tiempo

de estudio fuera del país y el DAAD, el servicio alemán de intercambio académico busca que esa cifra se incremente al cincuenta por ciento (Universidad de Oxford, 2015).

Expansión de sedes y masificación de aprendizajes con nuevas tecnologías

Una tendencia creciente es la expansión de las sedes o campi internacionales de ciertas universidades². Estas sedes eran aproximadamente 160 en 2009 y alcanzaban a las 230 en 2015, con una expansión del 44%. Este tipo de iniciativas emprendedoras poseían una alta tasa de fracaso, superior al 10%, pero en general exhiben un éxito considerable. Al menos 25 de estos campi internacionales enrolaban a números superiores a los dos mil alumnos. Algunos de los mayores, superaban los seis mil alumnos. Otro aspecto relevante de la tendencia a la presencia internacional en campi localizados en el exterior es que el proceso dista bastante de reducirse a una tendencia Norte-Sur u Oeste-Este. Una treintena de países exportan a unos setenta y cinco países. Un ejemplo, es el caso de Rusia, tercer país en importancia en la expansión de campi, con más de veinte sedes en el exterior (Kinser - Lane, 2016). Kinser y Lane, investigadores en los que se basa la información precedente y que han trabajado en profundidad la materia, sugieren algunas conclusiones. En principio, constatan que esta tendencia ya no es más algo inusual y advierten que las estructuras universitarias y los sistemas regulatorios se están adaptando a los nuevos contextos. En tercer lugar, el fenómeno de los IBC debería dar lugar a estrategias nacionales de los Estados. Constatan asimismo que los sistemas regulatorios de estos campi entran a menudo en tensión con la libertad académica, tal como ésta es entendida en el mundo occidental. Finalmente, este proceso podría dejar lecciones ulteriores.

Esta tendencia, parte de un movimiento hacia la conversión de las universidades en una especie de firmas o marcas internacionales, no incluye solo la docencia, sino que a menudo se focaliza en la función de investigación, como lo muestra la experiencia del ETH Zurich's Centre for Global Environment Sustainability en Singapur. Una nueva iniciativa anglo-norteamericana promueve la cooperación global de consorcios internacionales de universidades, en los que se busca la presencia de Brasil, China, India e Indonesia.

Otra tendencia que se profundiza actualmente es la persistencia de la tecnología como medio de viabilizar la educación superior, sea a través de los Cursos Masivos en Línea (los llamados "MOOCs") en los que incursionaron más de ciento cuarenta universidades, desde que en 2011 la Universidad de Stanford promoviera este tipo de cursos, seguida por otras instituciones de élite de los Estados Unidos. Desde 2013 algunas relevantes universidades chinas, como Tsinghua, comenzaron el desarrollo de MOOCs y desde 2014, un Libro Blanco de Sudáfrica estimuló a más de veinte de las universidades sudafricanas a desarrollar cursos basados en blended learning. No obstante, esta modalidad no se caracteriza por altos porcentajes de éxitos (menos de 5% de los estudiantes de algunos de estos cursos logran completarlos) y existe un debate considerable a nivel académico. La generalización de ambientes virtuales de aprendizaje, de los llamados Flippe-

2 Este fenómeno ha sido estudiado sistemáticamente desde 2009 por el Cross Border Education Research Team (CBERT) de la State University of New York -SUNY.

dclassroom, y del b-learning son tendencias crecientemente relevantes que configuran nuevas formas de aprendizaje. Las tecnologías digitales no se aplican solo a las funciones docentes, sino que también vienen facilitando la internacionalización del acceso a la investigación –a través de iniciativas como el portal Europeana, establecido por la Comisión Europea (Universidad de Oxford, 2015).

Regiones emergentes. Los BRICS

Uno de los rankings internacionales de educación superior –QS University Rankings– se focalizó en el caso de los BRICS. En 2015, entre las veinticinco primeras universidades de los cinco países, las primeras posiciones eran ocupadas masivamente por las universidades chinas –si bien la cuarta y quinta posiciones fueron ocupadas por la Universidad Lomonosov de Moscú-Rusia– y por el Indian Institute of Science (IISc) de Bangalore-India. La primera universidad de Brasil, la Universidad de São Paulo, ocupaba la novena posición, mientras que las posiciones doce a dieciséis fueron ocupadas, en ese orden, por la Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, Brasil; el Indian Institute of Technology Delhi, India; la University of Cape Town, de Sudáfrica; la Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia; y el Indian Institute of Technology Bombay, India. En la posición veinticinco, se encontraba la Universidad Federal de Rio de Janeiro³.

Se encuentra en proceso de configuración un nuevo mapa de la sociedad del conocimiento, en el que los países emergentes ocupan un rol creciente (Bizzozero, 2015; 2016; Perrotta, 2014).⁴ El Foro Académico de BRICS constituye una instancia político-técnica de gran importancia que ha desarrollado diversos encuentros, al cabo de los cuales suele formular una Declaración seguida de recomendaciones a las Reuniones Cumbre⁵. Fue establecido en el 5º Foro Académico realizado en Sudáfrica en 2013 y tiene como objetivos mejorar la cooperación en la investigación, compartir conocimiento, construcción de capacidades y asesoramiento político entre thinktanks de los países BRICS (Martínez Larrechea – Chiancone, 2015).

En 2015, en las Recomendaciones del Séptimo Foro Académico elevado a los líderes de los BRICS, el Foro formuló algunas sugerencias en la temática de Cultura y Educación. BRICS se propone elevar el rol de estos países en el ámbito internacional, para lo cual es necesario “asegurar el libre flujo de intercambios académicos e introducir becas y programas para estudiantes, investigadores y profesores”⁶. Para ello es necesario facilitar

3 [http://www.topuniversities.com/university-rankings/brics-rankings/2015#sorting=rank+country="+stars=false+search=](http://www.topuniversities.com/university-rankings/brics-rankings/2015#sorting=rank+country=)

4 <http://www.produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/viewFile/20985/20849>

5 <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/2015/10/20151029/ministros-de-brics-suscriben-declaracion-sobre-cooperacion-cientifica/>

6 www.nkibrics.ru/ckeditor_assets/attachments/55b71d3462726917d92c0000/recommendations_of_the_7th_brics_academic_forum_to_the_leaders.pdf?1438063924

el proceso de obtención de visas y establecer la exención de visa, a través de una tarjeta de viaje de los BRICS para la movilidad de expertos.

Asimismo, estos países se plantearon considerar la elaboración de estándares comunes en educación, que puedan facilitar el intercambio de académicos y de estudiantes, incluso estableciendo una plataforma electrónica conjunta para proveer información en materia de investigación y de oportunidades educativas en las instituciones académicas de sus países.

El Séptimo Foro Académico consideró también la necesidad de incrementar los intercambios culturales y superar las barreras que podrían introducirse por diferentes abordajes o formas de representación de temas comunes a ellos promoviendo el pensar juntos. En este sentido, se propuso considerar la introducción de un programa fundado en un espíritu semejante al del programa Erasmus. En términos más amplios se le atribuyó asimismo al turismo un rol en la promoción de más amplios intercambios entre los pueblos.

Bibliografía

- Bizzozero, Lincoln (2015). Indicadores de países BRICS, sociedad del conocimiento y debates sobre Educación Superior en el escenario internacional: una aproximación sistémica. Integración y Conocimiento, (3).
- Bizzozero, Lincoln (2016). Los países emergentes en el nuevo mapa de la sociedad del conocimiento. Cuestiones Políticas, 31(55).
- Briceño Ruiz, José (2014). Del Regionalismo Abierto al Regionalismo Poshegemónico en América Latina. Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina, 23-34.
- Gvirtz, Silvina - Grinberg, Silvia - Abregú, Victoria (2008). La educación ayer, hoy y mañana: el ABC de la pedagogía. AiqueGrupo Editor.
- Kinser, Kevin, & Lane, Jason E. (2016). International Branch Campuses: Evolution of a Phenomenon. International Higher Education, (85), 3-5.
- MartínezLarrechea, Enrique - Chiancone, Adriana (2015) Internazionalization in Higher Education, Science, Technology and Innovation: the case of BRICS. Documento presentado al Congreso Internacional de LASA -San Juan de Puerto Rico, mayo de 2015.
- Perrotta, Daniela (2014). El regionalismo de la educación superior en el MERCOSUR como vector de internacionalización: un acercamiento desde la política regional de acreditación. Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 5(5), 68-92.
- Schriewer, Jürgen (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada en Marcelo Caruso - Heinz Elmar Tenorth, Internacionalización. Políticas Educativas y Reflexión Pedagógica en un Medio Global, Buenos Aires, Granica. Pp. 41-94.
- Schwartzman, Simon, Pinheiro, Romulo - Pillay, Pundy (Eds.) (2015). Higher education in the BRICS countries: Investigating the pact between higher education and society (Vol. 44). Springer.
- University of Oxford. International Strategy Office. (2015). International trends in higher education 2015.

PHILIP MORRIS CONTRA URUGUAY: ENTRE LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN Y LA POLÍTICA ANTITABACO

*Magdalena Bas Vilizzio*¹

Las audiencias del caso Philip Morris contra Uruguay, desarrolladas entre el 19 y el 29 de octubre de 2015, se enmarcaron en un contexto de fuertes cuestionamientos a los actuales mecanismos de solución de controversias inversor-Estado, tanto a nivel regional como multilateral. En este marco, este artículo en primer lugar se propone analizar la situación de Sudamérica ante los tratados bilaterales de inversión (TBI), instrumentos que suelen incluir cláusulas de prórroga de jurisdicción a favor del arbitraje internacional *ad hoc* en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) donde actualmente se resuelve el caso Philip Morris. En segundo lugar se pasará a estudiar las características, fundamento y etapas cumplidas en el caso en cuestión, dando paso al análisis de una controversia vinculada (el caso Philip Morris Asia contra Australia) y la posible exclusión de las medidas de control del tabaco del Acuerdo de la Alianza Transpacífica (TPP).

Sudamérica frente a los tratados bilaterales de inversión: entre la herencia del consenso de Washington y los cuestionamientos al sistema TBI-CIADI

Durante la década de los noventa, las reformas estructurales promovidas por las organizaciones económicas internacionales en el marco del consenso de Washington, de la mano del fracaso en la concreción del Acuerdo Multilateral de Inversión impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, conformaron el marco ideal para la celebración de tratados TBI y adhesión al Convenio de Washington creador del CIADI. En el caso particular de los Estados Sudamericanos, entre 1990 y 1999 se suscribieron más del 80% de los TBI en vigor².

No obstante, la posición monolítica frente al sistema TBI-CIADI comenzó a mostrar fracturas en la primera década del siglo XXI, producto de las numerosas y/o cuantio-

1 Profesora en el Área de Derecho Internacional Público y Comercio Exterior. Facultad de Derecho, Universidad de la República.

2 Esta situación presenta un claro golpe de timón a la tradicional posición latinoamericana consolidada en el denominado “no de Tokio” (1964) cuando una serie de Estados Sudamericanos votó en contra del primer borrador del Convenio de Washington. Los votos negativos vinieron de manos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, junto a Irak y Filipinas (Boeglin, 2012). Un análisis más profundo del proceso de negociación del Convenio de Washington y del Convenio en sí mismo puede verse en Schreuer (2009).

sas demandas interpuestas por inversores extranjeros y los cambios en las disposiciones constitucionales, en el marco de los debates a nivel multilateral en torno a los mecanismos de solución de controversias. En este sentido, en la región actualmente se perciben tres tipos de Estados: los miembros del sistema TBI-CIADI (Argentina, Chile, Colombia, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay); los externos (Brasil); y los disidentes (Bolivia, Ecuador y Venezuela) (Bas Vilizzio, 2015).

El caso particular de Uruguay, no escapa a las características de los miembros del sistema TBI-CIADI. A junio de 2016 celebró 32 TBI, de los cuales 29 se encuentran en vigor y adhirió al Convenio de Washington en 1992³. Los acuerdos bilaterales en vigor remiten en su mayoría al arbitraje *ad hoc* en el CIADI como mecanismo para resolver las disputas entre inversores y Estados (90%)⁴, seguido por el arbitraje *ad hoc* según el Reglamento de Arbitraje de la UNCITRAL (62%), la jurisdicción doméstica⁵ (59%), el mecanismo complementario del CIADI (55%), entre otros.

No obstante, hasta el año 2010 el país no recibió ninguna demanda por parte de inversores extranjeros, con la presentación de una solicitud de arbitraje ante la Secretaría del CIADI por parte de las empresas Philip Morris Brand Sàrl (Suiza), Philip Morris Products SA (Suiza) y Abal Hermanos SA (Uruguay) (caso número ARB/10/7).

Philip Morris contra Uruguay: fundamento, etapas cumplidas y cuestionamientos

Philip Morris basa su demanda en la presunta expropiación indirecta, sin debida compensación, que realizó el Estado receptor en aplicación de medidas enmarcadas en una política pública que durante las dos presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010; 2015-presente) se ha tomado como prioritaria: la lucha contra el tabaquismo.

En concreto, se opusieron a la Ordenanza del Ministerio de Salud Pública Número 514 de 2008 que dispuso la presentación única de cada marca comercial de cigarrillos, obligando a las empresas a retirar del mercado siete de las doce marcas hasta el momento ofrecidas; y al Decreto 287 y la Ordenanza Número 466, ambas de 2009, que establecieron la obligación de uso de pictogramas para ilustrar los daños a la salud del consumo de

3 La adhesión se realizó el 28 de mayo de 1992 y la aprobación mediante la Ley 17.209 fue comunicada el 9 de agosto de 2000 por la Ley 17.209. De acuerdo al artículo 68 (2) del CW, la entrada en vigor para Uruguay se da 30 días después.

4 Esta característica es compartida por los demás acuerdos bilaterales en vigor en los restantes Estados Sudamericanos. Metodológicamente se optó por incluir en estos análisis a los TBI terminados o en proceso de terminación por parte de Ecuador y Bolivia, y a los celebrados pero no ratificados por Brasil.

5 Se trata de la jurisdicción doméstica como opción dentro del elenco de los mecanismos de solución de disputas previsto, no como requisito para la presentación de la demanda del inversor. De hecho, en el 66% de los TBI que vinculan a Uruguay no está previsto el requisito de previo agotamiento de la jurisdicción doméstica.

tabaco, con un tamaño del 80% de la parte frontal y posterior de la cajilla, lo cual, a su entender, restringe el derecho a usar su marca de manera adecuada⁶.

El tribunal *ad hoc* decidió separar los aspectos jurisdiccionales de los aspectos de fondo, cumpliéndose la primera fase del arbitraje con la decisión de fecha 2 de julio de 2013 por la que reconoció su competencia para entender en la controversia, desestimando la solicitud de las excepciones preliminares presentadas por Uruguay⁷.

La segunda fase, correspondiente al fondo del asunto, tuvo dos momentos fundamentales en el correr del 2015. En primer lugar, el 24 de marzo el tribunal aceptó la presentación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como *amicus curiae*⁸ en función a que el tribunal entendió que es de interés público escuchar a las organizaciones internacionales y dado su conocimiento y experiencia como entidades calificadas en la materia en disputa es beneficioso a la hora de tomar decisiones. Asimismo, entre el 19 y el 29 de octubre de 2015, en la sede del CIADI, tuvieron lugar las audiencias del caso, cuyas actuaciones no son públicas.

Cabe destacar que un mes antes, el Presidente Vázquez en su discurso ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 29 de setiembre de 2015, destaca la importancia de la regulación del mercado del tabaco “*respetando los derechos de las personas y acorde a la salud pública como factor de soberanía de los Estados y progreso de la sociedad*”, y pone énfasis en el rol que ocupa la industria tabacalera internacional, señalando que “*para redoblar sus ganancias no tiene ningún tipo de prurito de matar a sus propios clientes*”.

Asimismo, afirma que no es ético que “*en algunas circunstancias, tribunales de organismos multinacionales, puedan priorizar aspectos comerciales a la defensa de un Derecho Humano fundamental como es la salud y es la vida*”, como le sucede a Uruguay en el arbitraje con Philip Morris. De esta manera puede visualizarse un cuestionamiento sobre la competencia que tienen los tribunales *ad hoc* en materia de inversiones para resolver controversias en las que se cuestionan políticas públicas relacionadas a la protección de

6 Uruguay toma esta medida en cumplimiento del artículo 11 del Convenio Marco de la OMS sobre control del tabaco, ratificado por Uruguay el 9 de setiembre de 2004. Dicha disposición establece que las advertencias sanitarias “*deberían ocupar el 50% o más de las superficies principales expuestas y en ningún caso menos del 30% de las superficies principales expuestas*” (literal b numeral iv).

7 Una de las tres excepciones rechazadas por el tribunal refería a la exclusión de las medidas de protección de la salud pública del concepto de inversión. En este sentido, debe vincularse la conferencia brindada por el entonces Vice Canciller Luis Porto, en la II Conferencia Ministerial de Estados Afectados por Intereses Transnacionales desarrollada en Caracas el 10 de setiembre de 2014, focalizada en la necesidad de excluir la protección de la salud del concepto de inversión habitualmente incluido en los TBI (Observatorio de Política Exterior de Uruguay, 2014).

8 Conforme a la Regla Procesal aplicable a los Procedimientos de Arbitraje CIADI de 2006, número 37 (2).

los derechos humanos de la población, como es el derecho a la salud y en definitiva, el derecho a la vida.

Protección de inversiones vs. política antitabaco: un sistema de archipiélagos, no islas aisladas

El caso Philip Morris contra Uruguay no constituye un caso aislado. Tanto desde el punto de los casos concretos de controversias inversor-Estado como de la exclusión de las medidas de control del tabaco, Uruguay no es una isla solitaria, sino que forma parte un archipiélago mayor.

En primer lugar, poco más de un año después de la solicitud de arbitraje contra Uruguay por parte de Philip Morris, se produce otra demanda motivada por la aplicación del empaque genérico de cigarrillos. El demandado fue Australia y el actor Philip Morris Asia Limited (caso número 2012 – 2 de la Corte Permanente de Arbitraje). La demanda, notificada a Australia el 27 de junio de 2011, se basa en la presunta violación de las disposiciones del TBI Hong Kong – Australia relativas al trato justo y equitativo y expropiación de la propiedad intelectual, en función de la Ley de empaquetado genérico de los cigarrillos de Australia y sus normas modificatorias y complementarias.

El 17 de diciembre de 2015, el tribunal aceptó la objeción de Australia en relación a que constituye abuso de derecho que el demandante realizara una reestructuración en Hong Kong, poco antes del inicio del arbitraje, tirando por tierra las pretensiones del inversor.

El laudo tuvo efectos aun fuera de fronteras, dado que un mes después de su emisión y aun sin conocerse públicamente el texto, el Primer Ministro neozelandés anunció que prevé que el proyecto de ley de empaque genérico, cuya sanción había sido suspendida a la espera del citado fallo, el mencionado proyecto se convierta en ley a fines de 2016 (Mchaffie, 2016). Es de esperar que el laudo del caso Philip Morris contra Uruguay refuerce el desarrollo de políticas similares en otros Estados del globo.

En segundo lugar, es innovadora la facultad que tienen las partes del TPP, suscripto el 4 de febrero de 2016⁹, de excluir las medidas de control del tabaco¹⁰ del arbitraje inversor-Estado previsto en la sección B del capítulo de inversiones (artículo 29.5), más teniendo en cuenta la participación de dos Estados que tienen o tendrán empaque genérico de cigarrillos como los anteriormente mencionados Australia y Nueva Zelanda.

Sin embargo, la posible exclusión no es una verdadera excepción al texto del acuerdo sino que queda en el plano de la elección del Estado en cuestión, e incluso puede

9 Son parte del acuerdo: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam.

10 El texto del acuerdo en el pie de página número 13 del capítulo 29 (Excepciones y disposiciones generales) define medidas de control del tabaco como aquellas vinculadas a “*la producción o el consumo de productos manufacturados de tabaco (incluyendo productos de hecho o derivadas del tabaco), su distribución, etiquetado, empaquetado, publicidad, comercialización, promoción, venta, compra o uso, así como las medidas de ejecución, como inspección, mantenimiento de registros y requerimientos de información.*”.

cuestionarse por qué se faculta a los Estados a excluir las medidas de control del tabaco y no otras medidas relativas a la protección de la salud pública. Asimismo, el tratado no innova en los mecanismos previstos para que inversores y Estados resuelvan sus diferencias, estos es, el arbitraje *ad hoc* en el CIADI, el mecanismo complementario del CIADI, el arbitraje *ad hoc* según las Reglas de Arbitraje de la UNCITRAL.

Reflexiones finales: ¿qué puede esperarse del laudo en el caso Philip Morris contra Uruguay?

El laudo del caso Philip Morris contra Uruguay se espera para fines del primer semestre o principios del segundo semestre de 2016. Diversos hechos perfilan una tendencia favorable al Estado, como ser el precedente del laudo favorable a Australia, la intención de Nueva Zelanda de hacer ley el proyecto sobre el empaque plano, la posible exclusión de las medidas de control del tabaco en el TPP, o la aceptación de la OMS y la OPS como *amicuscurae* en el arbitraje bajo análisis.

Aun si el caso culminara con un fallo contrario a los intereses de Uruguay, la problemática en torno a la colisión entre las políticas anti tabaco y los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado y los cuestionamientos de estos últimos en sí mismos, están planteados en los debates intra-región, como el Observatorio del Sur, extra-región como el proyecto de la Unión Europea de una Corte de Inversiones en el marco del Acuerdo Transatlántico sobre comercio e inversiones Unión Europea - Estados Unidos (TTIP). Asimismo, a nivel multilateral, el tema se discute en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (Schill, 2015).

En este contexto, es deseable que Uruguay forme parte activa de la reforma del sistema, y promueva la exclusión del concepto de inversión protegida de aquellos temas vinculados con el interés público o a los derechos humanos.

Bibliografía

- BasVilizzio, Magdalena (2015). Solución de controversias en los tratados bilaterales de inversión: mapa de situación en América del Sur. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, No. 5, 233 – 253. Asunción: Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión.
- Boeglin, Nicolás (2012). *Ecuador y el CIADI: nuevo pulso con posibles repercusiones*. América Latina en Movimiento, publicado el 10 de octubre de 2012 [en línea]. Disponible en: <http://alainet.org/active/58693> [acceso 23.01.15].
- Krasner, Stephen (1983). Structural causes and regimeconsequences: regimes as intervening variables. En: KRASNER, Stephen (ed). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mchaffie, Kate (2016). *New Zealand to implement plain packaging for tobacco*. Lexology, 18 Febrero 2016 [en línea]. Disponible en: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2f267230-efb7-4348-bb47-ee53c89bd601> [acceso 09.05.2016]
- Observatorio de Política Exterior Uruguay (2014). *Informe de Política Exterior Uruguay* Nro. 378. Disponible en: <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2014/09/opeu-378.pdf> [acceso 20/7/2015]
- Schill, Stephan (2015). *Reforming Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Conceptual Framework and Options for the Way Forward*. Documento de trabajo de The E15Initiative. Ginebra:

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) y World Economic Forum. Disponible en: <http://e15initiative.org/wpcontent/uploads/2015/07/E15-Investment-Schill-FINAL.pdf> [Acceso 29.03.2016]

Schreuer, Christoph (2009). *The ICSID Convention: A Commentary*, Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press.

Vázquez, Tabaré (2015). *Discurso ante la 70ª Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas*, 29 de setiembre de 2009. Texto para difusión disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/lea-el-discurso-completo-tabare-vazquez-la-onu-n681798> [acceso 30/9/2015], cotejado con el discurso leído. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=MMIKNDhCsys> [acceso 21/3/2016].

AMÉRICA LATINA EN LA AGENDA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESPAÑOLES. EL CASO DE LOS DIARIOS ABC Y EL PAÍS.

María Dolores F. Fígares¹

Es un hecho admitido y reconocido tras años de estudios de la “Mass Communication Research” que los medios de comunicación ejercen una influencia poderosa sobre los individuos y las sociedades. Tal afirmación parece evidente, pero la dificultad surge al intentar determinar la relación causa-efecto entre lo que los medios publican y las acciones de las audiencias. Por este motivo los estudios de los efectos de los medios suelen enfrentarse a menudo con discusiones académicas sobre su viabilidad y pertinencia pues resulta muy difícil poder demostrar empíricamente que una determinada publicación ha podido inducir a los receptores a adoptar actitudes, tomar decisiones o manifestar opiniones diferentes a las que hubieran expresado antes de dicha edición.

Tal dificultad epistemológica no ha impedido que se hayan formulado numerosas teorías que tratan de explicar este fenómeno por otra parte tan sensible en nuestras sociedades, localizando los procesos que construyen la realidad interviniendo en la formación de los marcos de referencia por medio de los cuales los seres humanos nos representamos la realidad.

Ya en 1922 Walter Lippman sugirió que la manera en que nos representamos el mundo determina nuestros comportamientos y como no podemos tener acceso a toda la realidad, dependemos de aquellos medios que la sociedad ha establecido para “acercarnos” lo que sucede más allá de nuestra experiencia (Lippman, 1964). Y así, gracias a esos medios, tenemos acceso a realidades de otro modo inaccesibles. De tal manera que los medios son la fuente principal de creación de imágenes del mundo exterior en nuestras mentes porque nos cuentan cómo es un mundo al que no tenemos acceso y las imágenes destacadas en los medios también son destacadas por las audiencias.

Esta hipótesis llevó a Maxwell Mc Combs a formular su famosa teoría del Establecimiento de la Agenda, o Agenda Setting Theory, tras investigar las relaciones que se dan entre los temas que publican los medios y las intenciones de voto de las audiencias de tales medios (Mc Combs, 2004). Descubrió los juegos de intereses entre los grupos que constituyen el entramado social y determinan que se centren en determinados temas dando de lado a otros, interpretando a su vez las prioridades de los individuos, las tendencias de las opiniones públicas.

Lógicamente, los medios de comunicación vienen a ser el territorio donde se escenifica la pugna por lograr la influencia en las decisiones, la visibilidad social, la imagen pública de individuos e instituciones, etc. Lo cual significa que de algún modo conociendo lo que los medios publican, la importancia que otorguen a determinados asuntos,

1 Profesora de la Escuela Superior de Comunicación de Granada, España.

podemos hacernos una idea del tipo de representaciones que puedan tener las audiencias sobre unas realidades que no conocen directamente sino a través de los medios. Pero éstos tienen también su propia “agenda” de prioridades, determinadas por una serie de factores entre los que destacamos por su importancia los propios intereses de los propietarios de los medios, o de la órbita ideológica a la cual se adscriben, sin olvidar lo que consideran aceptación por parte de las audiencias sobre la base de sus intereses particulares o generales, que constituyen la “agenda pública”.

Los medios producen sus contenidos en torno a la idea de “noticia”, como marco de referencia del interés informativo. La noticia es una ventana al mundo, pero según sus características la realidad se observa de una manera determinada. Intervienen como factores de producción la organización de los medios, las actitudes y rutinas profesionales de los periodistas que determinan el marco por el que miran los acontecimientos, producen y limitan el significado. Por lo tanto, los medios, más que transmisores neutrales, son agentes estructurales, que conceptualizan la realidad.

De ahí que resulte interesante analizar sus contenidos, con el fin de identificar los perfiles de la realidad mediada que nos transmiten recurriendo a una serie de indicadores: los temas que se tratan y los que se obvian, la información que aparece en la portada, el tiempo o el espacio que se dedica para cubrir esos hechos, el orden en el que se jerarquizan las noticias, las veces que se repiten determinados datos. La consecuencia es en definitiva lo que avanzó Cohen cuando dijo que “puede que la prensa no tenga mucho éxito en indicar a la gente qué pensar, pero tiene un éxito sorprendente en decirles a sus lectores sobre qué pensar” (Cohen, 1963).

La imagen del mundo y la información internacional

Según estas premisas, los medios nos ofrecen la ventana por donde mirar al mundo y la tecnología nos proporciona los soportes para que esta mirada sea lo más directa posible. Pero ¿de todo el mundo?

Un análisis de contenido sobre las noticias que publican los medios nos permite determinar qué partes del mundo atraen la atención de los medios, su agenda temática. White estudió cómo para ordenar el flujo de informaciones que llegan y seleccionar las que consideran publicables por su interés como noticias, los medios disponen de zonas de filtro controladas por sistemas de reglas o por individuos con poder de decidir si dejan pasar o bloquear la información en un proceso jerárquicamente ordenado (White, 1950). Es interesante saber qué dejan fuera estos controladores del flujo informativo y el referido autor señala que el rechazo depende de la falta de espacio, o las superposiciones con historias ya seleccionadas, la falta de interés periodístico, la calidad de la escritura, o bien que informen sobre áreas demasiado lejanas al medio en cuestión.

Esta última característica resulta significativa para identificar cómo son las noticias que los medios seleccionan sobre el mundo. Y nos encontramos con la paradoja de que un exceso de lejanía puede hacer que se excluyan informaciones, pues en general predomina el criterio de atender a aquellas zonas del mundo que resultan “cercanas” al país de edición, bien desde el punto de vista geográfico, o bien cultural. Esa cercanía afecta también a los intereses económicos comunes, que determinan en buena medida la agenda de

los medios, con respecto a la información internacional. Y podemos considerar también que, puesto que la prensa atiende más a lo que afecta a las élites, tendrán un lugar en su agenda los países que unen la hegemonía económica a la política, pues también existe una relación entre desarrollo y poder hegemónico. De ahí que las noticias relacionadas con la economía y la política en los países más desarrollados e influyentes serían las que más probabilidades tendrían de aparecer en los medios, frente a las culturales.

Los conflictos bélicos que asolan el planeta tampoco reciben un trato equitativo a la hora de su inclusión en la agenda de los medios, especialmente en lo que se refiere a la relevancia que se les otorga en términos de colocación en los espacios, extensión que se les asigna y tipo de cobertura a cargo de la redacción.

Un caso concreto: análisis de la Agenda de la Información Internacional en El País y ABC.

En teoría los medios digitales no están sujetos a los condicionamientos de la limitación de espacio que afecta a las ediciones en papel, sin embargo, la sobre carga de información juega a la contra de la necesidad que las audiencias tienen de acceder al mundo pues puede producirse una saturación. Por ello, la agenda del medio sirve de criterio general para incluir o no determinadas noticias, limitando a la vez la cobertura general.

El País: Conviene tener en cuenta que este diario en su edición digital tiene una sección llamada “Américas” donde inserta las informaciones del continente, separada de la sección de Internacional. También en sección aparte titulada Brasil recoge noticias en portugués correspondientes a toda la agenda temática, y no solamente la de América Latina.

Al analizar la página de inicio de esta sección “Américas”, del 30 de Junio de 2016 y excluyendo los artículos de opinión y la sección de Deportes se identifica un total de 13 noticias referentes a América Latina, entre las cuales destacamos algunos ejemplos:

1. Noticia de apertura con el titular “La **Alianza del Pacífico** consagra el giro político de América Latina”. La información subraya que los países bolivarianos rechazan este pacto.
2. En esta línea de **integración regional** también se destaca la noticia de que “Obama, Trudeau y Peña Nieto se conjuran contra el proteccionismo”, refiriéndose a la cumbre de los Three Amigos: Estados Unidos, Canadá y México
3. Otra noticia destacada es la **huelga de maestros en el estado de Oaxaca (México)** y sus consecuencias negativas en el turismo de la capital. Sobre este tema también se inserta un breve, que ofrece antecedentes del conflicto.
4. **Las abuelas de Plaza de Mayo**, de Argentina, anuncian que han encontrado al nieto número 120.
5. **Los líderes del PAN son atacados a pedradas en Veracruz. (México)** por un grupo de campesinos, simpatizantes del movimiento de los 400 pueblos.
6. **Imputado un hombre de confianza de Mauricio Macri (Argentina)** por los papeles de Panamá.
7. **El Supremo rechaza el proyecto sobre el derecho al aborto en México.**
8. Se inserta también una entrevista con **Eduardo Montealegre, líder opositor de Nicaragua.**

En resumidas cuentas, podemos decir que la agenda de esta sección dedicada a las Américas privilegia las alianzas transnacionales y centra su atención principalmente en México y Argentina.

Al comparar esta cobertura con la que hace el País digital el día 29 de Junio en su sección de Internacional general, en su primera página: un total de 41 noticias de las cuales tres proceden de América Latina: 1 de **Venezuela**: la crisis del gobierno de Maduro; 1 de **Colombia**: el fin de la guerrilla de las FARC y 1 de **México**: seísmo en la ciudad de México.

La jerarquización de los temas por su interés noticioso hace que algunas noticias de la sección Américas figuren también destacadas en la sección general de Internacional.

Por su parte, el periódico conservador ABC, en su sección Internacional de la edición digital correspondiente al mismo día 29 de Junio de 2016, elabora un total de 32 noticias, de las cuales 7 se refieren a América Latina: 3 de **Venezuela**: crisis política, crisis alimentaria y referéndum revocatorio; 1 de **México**: acuerdos bilaterales con Canadá; 1 de **Bolivia**: los sindicatos convocan huelga general; 1 de **Brasil**: crisis política; 1 referente al juicio contra el ex militar chileno Barrientos en Orlando (Estados Unidos).

Este periódico, en su edición en papel dedica una media de 8 páginas a la información internacional, tratando con extensión las que considera más relevantes, incluyendo análisis, reportajes, entrevistas y otros géneros interpretativos.

Al analizarse el periódico del día 29 de junio, puede observarse que de las 8 páginas, 5 están dedicadas al tema de la salida de la UE por parte de Gran Bretaña con sus repercusiones en la vida política de aquel país. Dos páginas se dedican a la noticia del atentado en el aeropuerto de Estambul (Turquía). Y la página restante, que en realidad es media página pues inserta un anuncio, contiene la noticia sobre el revocatorio de Maduro (Venezuela) (que también aparece en la edición digital) y un breve sobre la no inculpación de Hilary Clinton por parte del Congreso norteamericano en relación con el ataque terrorista a la embajada en Bengasi (Libia).

Conclusión

No cabe duda que la agenda de los medios de comunicación está sujeta a los sucesos de actualidad más inmediata, en todas sus secciones, más allá de intereses y líneas editoriales. Por lo demás, no cabe duda que los periódicos españoles dedican espacio a cubrir noticias de América Latina, lo que consiguen en parte debido a la extensa red de corresponsales que mantiene la agencia EFE en todos los países de la región.

La proyección de los medios digitales favorece la mayor visibilidad de muchas zonas del mundo que permanecerían en penumbra o total oscuridad debido a los criterios de selección de los encargados de impedir la sobrecarga de información. En este caso, la cercanía cultural hace que, a priori, lo que suceda en el mundo de habla hispana interesa a las audiencias de los medios, pero también influyen los intereses económicos y comerciales de España en la región y viceversa. Sin olvidar otro factor de importancia como es la afinidad ideológica que pueda tener cada medio con los partidos que gobiernan los países en cuestión.

Bibliografía

- Cohen, Bernard C. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton University Press.
- Lippman, Walter (1964) *La opinión pública*, Buenos Aires Compañía General Fabril Editora.
- McCombs, Maxwell (2004) *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Londres, Polity Press. Cambridge.
- White, D. Manning (1950). 'The 'Gate Keeper': A Case Study in the Selection of News. *Journalism Quarterly* 17 (4): 383. 1950.

Parte tercera

Política exterior

ARGENTINA ENTRE CICLOS DE POLÍTICA EXTERIOR. BREVE BALANCE Y PROYECCIONES

Sylvia Ruiz Moreno¹

Tras las elecciones presidenciales del pasado año 2015 en la República Argentina comienza un ciclo político diferenciado de los 12 años bajo gobierno del matrimonio Kirchner. Se abre un nuevo ciclo, porque el signo político del presidente Mauricio Macri –la coalición Cambiemos– es otro, y se forjó en la oposición al Frente para la Victoria, creado y conducido por los presidentes que lo precedieron. Pero también, en lo que concierne a la política exterior, las condiciones internacionales han mutado paralelamente a los cambios de la política argentina. De modo que, por la voluntad de los gobernantes así como por las circunstancias próximas y lejanas en la política internacional, nos encontramos ante un momento transicional, particularmente propicio para ensayar un balance y atreverse a algunas reflexiones en perspectiva.

En primer término se repasarán los principales acontecimientos y el análisis que de ellos hicieron los especialistas durante el ciclo kirchnerista, una política exterior muy connotada por las apreciaciones de los dirigentes y los académicos. En el centro de las interpretaciones sobre la política exterior argentina reciente se encuentra la valoración de las relaciones con la región, aunque es preciso indagar qué territorio comprende, qué compromisos, cuáles objetivos. En ese sentido aparecen heterogeneidades durante todo el ciclo, que resquebrajan la imagen de un modelo continuo y coherente de política exterior. Pero existe una alternativa para identificar la cohesión del kirchnerato. Por último se exponen algunas ideas acerca de las propuestas y los primeros pasos del nuevo gobierno argentino y los caminos que se avizoran a partir del contexto internacional y las posibilidades de la Argentina actual.

Política exterior del kirchnerato: modelo y actos

Cuando se habla de la política exterior durante los años del kirchnerato (2003-2015), ideólogos y detractores, simpatizantes y críticos incurren en la tentación de adjetivarla y unificarla por su connotación: “autonómica”, “aislacionista”, “latinoamericanista”, “intervencionista”, “antiimperialista”, “ideológica”, son algunas calificaciones que se encuentran no solamente en el discurso político –donde es parte del juego discursivo el reduccionismo y la apreciación magnificada– sino en los buenos trabajos académicos.

En los albores de la era K, tras el vendaval de la crisis del 2001, algunos internacionalistas evaluaban los primeros actos de política exterior en función de sus expectativas. Así Guillermo Figari identificaba en algunos indicios como el acercamiento a Brasil en contra del proyecto del ALCA, una acción mancomunada ante la OMC y la profundi-

1 Profesora Titular de Política Exterior Argentina, Universidad del Salvador y de Historia de las Instituciones Políticas, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales.

zación del MERCOSUR, la pretensión de “aplicar una política autonomista heterodoxa” (Figari, 2004).²

Tras la finalización del gobierno de Néstor Kirchner, Alejandro Simonoff seguía la senda del análisis inicial de Guillermo Figari, para reconocer otros actos que se corresponden con el autonomismo. Es el caso de una activa participación en la promoción de iniciativas en defensa de los derechos humanos en los organismos multilaterales como la “Convención Internacional de la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada” o la aprobación del “sistema interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos al Derecho a la Verdad”. También en lo concerniente a las negociaciones realizadas con los organismos internacionales de crédito para la salida del *default* y el pago de la deuda externa. O la activa política multilateral en defensa del reclamo de soberanía por las Islas Malvinas. Como en el caso de Figari, destaca la relación estratégica con Brasil y los inicios del acercamiento a la Venezuela gobernada por Hugo Chávez (Simonoff, 2009).

Un punto de vista diferente se puede encontrar en el análisis de Felipe de la Balze, quien interpreta no solamente los años de Kirchner sino también el primer gobierno de su esposa Cristina Fernández de Kirchner, “condicionada por sus orígenes políticos, en particular su afiliación ideológica a un peronismo de izquierda con rémoras aislacionistas e intervencionistas” así como por la utilización de la “política externa como variable de ajuste en un denodado esfuerzo por acumular capital político interno” (De la Balze, 2010). Las restricciones al comercio exterior que se fueron incrementando durante las administraciones de Cristina Kirchner, así como la mayor aproximación a Venezuela (incluyendo el giro hacia Irán con respecto al caso AMIA, a partir de la firma del fallido Memorándum de Entendimiento en el año 2013 que alteró las percepciones de los internacionalistas quienes sostenían que Irán era un límite al acercamiento al proyecto internacional de Hugo Chávez) estarían avalando este punto de vista. Sin embargo, el concepto de aislacionismo es materia de disputa política por los ejes de alianza priorizados y una orientación hacia ciertos socios regionales contradice la idea de aislacionismo.

La prioridad de la política interna en el manejo de las relaciones exteriores no es ninguna novedad en la historia de la política exterior argentina, considerando la tradición marcadamente presidencialista y el predominio del Poder Ejecutivo sobre la burocracia profesional —a pesar de la capacidad y elevada formación de los egresados del Instituto del Servicio Exterior Nacional—. Pero en los doce años del ciclo kirchnerista es posible advertir una especificidad en esa tradicional primacía de la política interna. El Frente para la Victoria y sus conductores, el matrimonio Kirchner, intentaron construir un proyecto de acumulación de poder vertical y hegemónico (que en retrospectiva fue el más prolongado y poderoso en términos de acumulación de recursos desde los tiempos de Julio Argentino Roca, en la transición de los siglos XIX al XX). El objetivo de ese proyecto se resume en el nombre de la coalición que fundaron. Las condiciones iniciales para su implantación

2 Figari relativizó posteriormente su entusiasmo por las intenciones autonomistas del gobierno. En el artículo del 2004 —que por otra parte hace una extraordinaria síntesis del pensamiento de Juan Carlos Puig— marca el clima de época en el ambiente académico.

fueron las de la crisis de 2001, que además del descalabro económico y social supuso la implosión de los partidos políticos tradicionales que ya venían atravesando dificultades desde los años 90.

La superación de la emergencia entre 2003 y 2004 suponía la regularización de la economía –cuyo mayor costo lo había llevado el presidente provisional Eduardo Duhalde al decidir la devaluación de la moneda– y la negociación con las empresas proveedoras de servicios –principalmente europeas– de las condiciones de inversión a cambio de mantener congeladas las tarifas, con el objeto de controlar la inflación y contener la protesta social. La otra urgencia era precisamente “el control de las calles” lo que supondrá una alianza con algunos movimientos emergentes de la crisis. En ese contexto se inscribe el apoyo a los asambleístas de Gualeguaychú en su reclamo contra las plantas de celulosa en la frontera del Río Uruguay.

En consecuencia esta primera fase del ciclo K aparece en retrospectiva como la más moderada, con matices de multilateralismo en áreas como derechos humanos y Malvinas que sin embargo se contradicen con ciertos actos de diplomacia presidencial. Además del prolongado conflicto diplomático con Uruguay que es el arquetipo de la racionalidad de la política exterior kirchnerista –incluyendo las sobreactuaciones, la perplejidad de una cuestión simple que se escapa de las manos, las necesidades internas y la valoración de los intereses regionales en la Cuenca del Plata–, la decisión de cortar las exportaciones de gas a Chile, a partir de mayo de 2004 y que se reiteraría en otros momentos de crisis energética a lo largo del ciclo, supuso una situación de roces periódicos con el país trasandino. Ambos casos demostrarían la falacia del “círculo virtuoso” de los gobiernos progresistas latinoamericanos como estrategia de política exterior kirchnerista, que por cierto no estaba prevista en el proyecto inicial del santacruceño.

Habría que recordar cómo fue la participación de Néstor Kirchner en su primera cumbre Iberoamericana en Santa Cruz de la Sierra en noviembre de 2003, cuando todavía las relaciones con España surcaban la estrategia de seducción y se evidenciaba un desinterés por los asuntos del continente³. Aquel acontecimiento y su entorno señalan la primera fase del período. Es cierto que la salida de la crisis de 2001 marcó un límite a las capacidades del MERCOSUR, que nunca volvería a ser lo que fue desde la Cumbre de los Presidentes en aquel lejano Iguazú de 1985, que puso la piedra Fundamental del bloque. Cada uno de sus miembros salió de la crisis como pudo y sin mirar al otro, más bien dejando un tendal en el país vecino, por lo que el mapa regional de inicio es de desmembración y “sálvese quien pueda”.

El segundo momento es el del afianzamiento del poder del kirchnerato a partir de la alianza con movimientos sociales, agrupaciones de izquierda (el partido comunista) y segmentos de los partidos que habían integrado la Alianza que gobierna entre 1999 y 2001 (el FREPASO, un sector de la UCR y un sector del partido Socialista). De este modo logra desprenderse de la tutela del Partido Justicialista manteniendo la alianza con el poder territorial de gobernadores e intendentes a fuerza de obra pública y manejo de recursos. Estas nuevas alianzas suponen un cambio en la política exterior que se mani-

3 *La Nación*, 14 de noviembre de 2003.

fiestan en el fortalecimiento de la relación con los países latinoamericanos en función de la orientación ideológica de sus gobiernos. Aunque la decisión de los países del Mercosur de rechazar el ALCA se venía trabajando desde hacía varios años, la Cumbre de Mar del Plata, en noviembre de 2005 se convirtió en el acto épico inaugural de esta fase de la política exterior kirchnerista y así sería recordado por sus partidarios.⁴

La primera elección de Cristina Kirchner en el año 2007 se inscribe en el transcurso de esta segunda fase de pretendida “transversalidad” y aproximación ideológica y de negocios en una región cuyo mapa tomó los contornos sudamericanos, al desarrollarse la iniciativa —originalmente pergeñada por Brasil— de la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y cuando en el año 2008 el presidente Rafael Correa propuso a Néstor Kirchner como primer Presidente del organismo⁵. Eran los tiempos de la bonanza de las *commodities*, cuando la acumulación de poder fue económica y trascendió fronteras. Sin embargo el proyecto se complicó por las resistencias de algunos países (Colombia, Perú y Uruguay) a la candidatura de Kirchner, que recién prosperó en mayo de 2010, pocos meses antes de su fallecimiento.

La prosperidad del comercio exterior fue acompañada de crecientes medidas proteccionistas que solamente se explican en el marco de ese proyecto de concentración del poder, y que los demás miembros del MERCOSUR fueron denunciando con cierta dificultad porque se originan en disposiciones administrativas o situaciones fácticas que no están documentadas. En ese contexto y a pesar de la muerte del fundador de este proyecto entre el año 2010 y el 2013 se consolida la era K y se afianza la relación con Venezuela.

El mapa regional cambia de formas y se proyecta en función del prisma chavista. El 29 de junio de 2012 se produce la yuxtaposición de dos mapas políticos, el de la Cuenca del Plata y el de Sudamérica, cuando se produce el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, mientras el único Estado cuyo parlamento no había aprobado la incorporación, Paraguay, se hallaba suspendido. En estos años la política exterior adopta tintes escénicos, como la saga de los bonistas y el *default*, devenida en la batalla contra los “fondos buitres” y las consecuencias en los embargos de bienes en el exterior, que culminaron con la Fragata Libertad retenida en Ghana, en el año 2012.

Una situación inesperada de extrañas consecuencias para la política interna de Argentina se produce cuando el 13 de marzo de 2013 es electo Papa el Cardenal Jorge Bergoglio, y así como en otros momentos de la historia pero esta vez de una manera completamente original, el Vaticano se vuelve relevante para el manejo de las relaciones exteriores. No deberían subestimarse las consecuencias para la región de la influencia de un Papa forjada en los corredores del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), por más laicos que sean los estados latinoamericanos. También habría que reparar en la

4 <http://www.minutouno.com/notas/1451403-el-recuerdo-nestor-kirchner-10-anos-del-historico-no-al-alca>

5 Rosendo Fraga (2010) “La aptitud diplomática de Néstor Kirchner”. *La Nación*, 5 de mayo de 2010.

circunstancia de que ocho días antes de la aparición de Francisco en el balcón del Vaticano, fallecía Hugo Chávez.

Los buenos tiempos de la soja y el petróleo terminan y los proyectos hegemónicos que se sostenían en los elevados precios de dichos productos declinan. El reflejo del fin es la última intervención en la Asamblea de las Naciones Unidas de Cristina Kirchner, el 28 de septiembre de 2015, que se prolongó por 40 minutos en los que habló de la causa AMIA, la muerte dudosa del Fiscal Alberto Nisman y de los “fondos buitres”. Pero omitió toda mención al tema que no podía faltar en una Asamblea de la ONU, el reclamo por las Islas Malvinas, tan reivindicadas en durante el kirchnerato, justamente a 50 años de la Resolución 2065⁶.

Primeros pasos y proyecciones de un ciclo que comienza

En un contexto de deterioro económico, estancamiento de los precios de las *commodities*, ausencia de liderazgos regionales, mientras los dos mayores miembros del MERCOSUR –Brasil y Venezuela– se enfrascan en crisis monumentales originadas en el fracaso de sus proyectos de concentración de poder político y económico, el 10 de diciembre de 2015 comenzó un nuevo ciclo político, protagonizado por la coalición Cambiemos y la presidencia de Mauricio Macri. El PRO, principal partido del grupo gobernante, había realizado las más severas críticas a la política exterior kirchnerista, de manera consistente, durante los doce años anteriores. Por lo tanto la expectativa en el área de relaciones exteriores era de un contraste marcado, tanto en la perspectiva de sus seguidores como en sus mayores detractores que comenzaron a hablar del “giro conservador”⁷.

Sin embargo el presidente Macri sorprendió a propios y extraños con la designación de la Ing. Susana Malcorra al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien hasta entonces se desempeñaba como jefa de gabinete del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon.⁸ Con un perfil de alta competitividad profesional en el campo de los organismos multilaterales así como en el sector privado, contactos internacionales, junto a una presencia equilibrada y distante de las feroces polémicas entre “autonomismo” y “aislacionismo”, tal vez por los años que permaneció fuera del microclima nacional, la canciller calibra el ambiente del nuevo ciclo.

Sin embargo, su proyecto personal, devenido en nacional, desde que fue respaldada por Mauricio Macri el pasado mes de mayo de 2016, de presentar su candidatura a la Secretaría General de Naciones Unidas, genera interrogantes. ¿Hay un proyecto de política exterior con Susana Malcorra o el proyecto es su designación al frente de la ONU? En

6 *La Nación*, 28 de septiembre de 2015. La Resolución 2065 de la ONU invita a Argentina y Gran Bretaña a entablar el diálogo bilateral por la soberanía de las Islas, que deberá ser informado a la Asamblea de la ONU. Se trata del hito fundamental en el reclamo argentino.

7 “El macrismo es la cara más visible del giro conservador que propician todos los partidos del sistema”. Entrevista al economista Claudio Katz. *Rebelión*. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=205415>

8 Infobae, 24 de noviembre de 2015.

todo caso el proyecto ya generó decepciones entre los opositores al gobierno de Venezuela que esperaban una posición más firme de parte de Argentina en la OEA, cuando el Secretario General Luis Almagro convocó a una sesión urgente al invocar la Carta Democrática. La expectativa de los opositores era que Argentina acompañara la posición de Almagro y se sorprendieron cuando planteó una posición intermedia, impulsando el “diálogo abierto” entre aquéllos y el gobierno de Nicolás Maduro⁹. Al hacerlo invocó un principio tradicional en la política exterior argentina que es la “autodeterminación de los pueblos”, pero la duda es si se trató de una política exterior consistente con la autodeterminación o fue la necesidad de preservar el apoyo de todo el bloque regional a la candidatura de Malcorra. La otra pregunta es quién sucederá a la ministra si resulta electa.

Por otra parte el presidente Macri realizó gestos muy visibles de contraste con el ciclo anterior, al reunirse el mismo día, cinco antes de su asunción, en Santiago de Chile, con los presidentes Michelle Bachelet y Tabaré Vázquez, precisamente los dos “heridos” por la política exterior del ciclo K, por el tema del gas y de la planta de celulosa respectivamente¹⁰. Ya en visita oficial, el 7 de enero de 2016, el mandatario argentino visitó Montevideo para remendar los obstáculos comerciales y acordar un plan de “monitoreo conjunto” de los ríos, algo que establece el Fallo de La Haya por el conflicto de Botnia-UPM desde el año 2010, y que nunca se pudo implementar¹¹.

En el caso de Brasil Macri tuvo la deferencia de dedicarle su primer viaje como presidente electo, el 4 de diciembre de 2015. Más tarde fue uno de los primeros en manifestar su “respeto al proceso institucional en Brasil”, cuando Dilma Rousseff fue suspendida por el Parlamento¹². Acostumbrados a que los presidentes se pronuncien interviniendo en las políticas exteriores de los vecinos, esta respuesta que debería ser normal entre Estados que defienden el principio de autodeterminación y no intervención extranjera, ha sido severamente criticada por los opositores a Macri. Como en el caso de Venezuela, tantos años en los que la política exterior circuló por carriles informales hacen necesario estudiar seriamente el punto crítico de la defensa de la democracia y los derechos humanos en la región. La experiencia de la década del 80 debería servir de ejemplo para recuperar la medida justa y aplacar las pasiones.

En medio de la incertidumbre del MERCOSUR en ruinas, otra decisión que tendrá consecuencias regionales en los años venideros, ha sido el ingreso de Argentina como miembro observador a la Alianza del Pacífico. Otro gesto de repercusiones regionales –pero esta vez en el mapa mayor del Hemisferio Americano– fue la visita del presidente norteamericano Barak Obama a la Argentina en el sensible momento de la víspera del 40° aniversario del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976¹³. Unas semanas antes, durante el mes de febrero, visitaron la Argentina el primer ministro de Italia Matteo Renzi y el presidente de Francia François Hollande.

9 Infobae, 2 de junio de 2016.

10 *El Observador*, 5 de diciembre de 2015.

11 *La Nación*, 7 de enero de 2016.

12 *Infobae*, 12 de mayo de 2016.

13 *La Nación*, 23 de marzo de 2016.

Más allá de los gestos de aproximación al mundo y el sentido común de las declaraciones del nuevo gobierno, el ciclo que comienza presenta desafíos e incertidumbres. Es cierto que el contexto internacional no es propicio para las certidumbres, incluso allende la región, el cimbronazo que supone la separación del Reino Unido de la Unión Europea y la candidatura de Donald Trump en Estados Unidos, más los conflictos en Medio Oriente y el impacto global de los actos terroristas propiciados o inspirados por ISIS. Quizás es mucho pedir, pero si se plantea la política exterior en términos de modelo de desarrollo y cooperación para la paz, se pueden proponer algunas líneas más definidas.

Una mirada más atenta a la necesidad de construir un liderazgo regional sería un camino posible. También hay algunas ambigüedades como la propuesta de impulsar el profesionalismo en el servicio exterior –contra el predominio partidista en tiempos de Cristina Kirchner– que no es consistente con algunos nombramientos políticos en embajadas, como en el caso de Panamá. El predominio de gestos de diplomacia presidencial y el uso doméstico de la política exterior es algo que se criticaba en el ciclo anterior. Por el momento se perciben similares mecanismos con diferente signo ideológico.

Argentina tiene los recursos materiales y humanos para encarar un proyecto sólido, coherente y definido de política exterior que piense la inserción más allá de los intereses circunstanciales. Es hora de precisiones y planificación. Es hora de entender al mundo y valorar el aporte que desde este lugar del planeta se puede realizar. En base a estas exigencias, dentro de algunos años, se podrá valorar en qué medida ha sido aprovechado el impulso del nuevo ciclo.

Bibliografía

- De la Balze, Felipe (2010) La política exterior de los gobiernos Kirchner, Estudios Internacionales 166 - Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile. Pp. 121-140.
- Figari, Guillermo (2004) Los vaivenes de la política exterior argentina. ¿Autonomía o dependencia? *Relaciones Internacionales* n° 26 UNLP, La Plata
- Simonoff, Alejandro (2009) “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”, *CONfines, relacion. internaci. ciencia política* vol.5 no.10 Monterrey ago./dic.

2015/2016 - CRISE E ESTANCAMENTO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Miriam Gomes Saraiva*¹

Desde sua chegada ao primeiro mandato que Dilma Rousseff modificou a política externa brasileira. Sem alterar as ideias que marcaram a política externa de Lula da Silva, a presidente diminuiu fortemente a diplomacia presidencial e o ativismo internacional do país. O Brasil foi perdendo protagonismo da política global e sua participação ativa em debates da política internacional deram lugar a movimentos espasmódicos de caráter reativo. Em 2015, no início do segundo mandato, o país viveu uma forte crise econômica e política que teve impactos negativos sobre a política externa. O objetivo aqui é trazer para o debate elementos da política externa brasileira do segundo mandato de Dilma Rousseff, suspenso em maio de 2016. Seu argumento central é que, em função do aprofundamento da crise econômica e da crise política que veio com o início do segundo mandato, o comportamento externo do país resumiu-se a poucas ações - a crise interna fez-se sentir fortemente na dimensão externa do país.

No início de seu governo, a presidente Rousseff indicou o intuito de dar continuidade à política externa do governo anterior. Os autonomistas seguiram nas principais posições do Itamaraty e foi mantida a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada durante o governo Lula. A estratégia econômica desenvolvimentista no projeto de desenvolvimento interno foi reforçada. A visão do cenário regional colocando a América do Sul como prioridade foi mantida nos discursos oficiais.

Mas, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa e as perspectivas anunciadas para a América do Sul, o comportamento brasileiro para o exterior de forma geral, experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. Cervo e Lessa chamam esse movimento de “declínio do Brasil nas relações internacionais” (Cervo – Lessa, 2014). O Brasil foi perdendo protagonismo tanto na política global quanto na esfera regional, e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, assim como da nova dinâmica da formulação e no processo decisório da política externa.

O cenário internacional enfrentado pelo governo de Rousseff foi mais árido que o que enfrentou o governo anterior. Desde o início de seu governo, a crise econômica das potências consolidadas deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, também da Zona do Euro. Essa mudança reduziu os espaços de atuação dos países emergentes tanto no interior do G20 financeiro quanto em outros temas da política internacional. Estes, não conseguiram estabelecer uma agenda alternativa para a

1 Docente-investigadora del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales, Universidad del Estado de Rio de Janeiro/Brasil.

política global. A incapacidade da Organização Mundial do Comércio de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional. O fim do período de bonança nos preços dos *commodities* e a redução no crescimento da economia chinesa tiveram impactos na política comercial brasileira.

O cenário econômico interno sofreu os impactos da crise financeira internacional, que comprometeu por sua vez o balanço de pagamentos. A nova política econômica, implementada em uma conjuntura difícil, trouxe problemas para a economia brasileira. A média de crescimento do PIB reduziu-se e foi menor que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em 2014 o crescimento do PIB foi interrompido. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (com recursos do BNDES) foi mantido inicialmente, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas.

No que diz respeito ao processo de formulação da política externa, desde o início de seu governo a presidente Dilma Rousseff manteve o grupo dos autonomistas em postos-chave no Itamaraty, assim como manteve na assessoria da presidência em assuntos internacionais um importante líder do PT. Mas a diplomacia presidencial e o papel da presidência como *agenda setting* da política externa, que haviam acontecido durante o governo de Lula, foram abandonadas. A presidente Rousseff mostrou preferência por temas da agenda interna, e pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo.

Pouco a pouco outras agências de governo foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da agenda externa assim como a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. A diplomacia do Itamaraty, defensora de uma política externa com ganhos progressivos através de maior participação em temas da política global, teve reduzida sua influência. A relação entre a presidente e o Itamaraty foi se deteriorando no decorrer do mandato. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de interesse da presidente fez com que no processo decisório o papel de *agenda setting*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois.

A passagem para 2015 correspondeu ao início do segundo mandato de Rousseff e de um ano difícil para a política externa brasileira. A crise econômica e política que foi agravando progressivamente no decorrer do ano já vinha se delineando: o governo enfrentava dificuldades decorrentes de decisões de política econômica do primeiro mandato, e essas dificuldades tinham eco no campo político, subindo o preço do presidencialismo de coalizão. Mas a reeleição de Dilma Rousseff foi possível, embora depois de uma campanha eleitoral que mobilizou e dividiu o país, deixando para o governo um legado de difícil composição política.

Foi um ano difícil. A presidente implementou medidas de correção econômica comprometendo o crescimento do PIB, que sofreu forte retração no decorrer do ano. As contas internas ficaram fora do controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O Judiciário aprofundou acusações de corrupção, sobretudo em obras ligadas à Petrobras, que trouxeram à baila o envolvimento de parlamentares já conhecidos

com essa prática; mas que também apontaram nomes dos quadros do PTassim como dirigentes da Petrobras e de grandes empreiteiras de obras de infraestrutura.

A ruptura da coalizão de governo no Congresso, o desconsolo das forças políticas que haviam perdido a corrida eleitoral por diferença pequena de votos, a crise econômica e os processos contra empreiteiras -que haviam sido um instrumento importante da política externa de Lula e ainda ocupavam um espaço relevante na política de Dilma Rousseff para a região- abriram brechas para maior politização da política externa².

Embora no Brasil a solicitação ao Executivo de prestação de contas da política externa por parte de atores políticos seja incomum, as divergências sobre a política exterior entre atores políticos e sua inclusão na agenda política acarretou uma politização de seus temas, com destaque para a América Latina. Na campanha eleitoral para o segundo mandato houve menções críticas de Aécio Neves, sobre relações brasileiras com Cuba e a Tarifa Externa do Mercosul. Lideranças da oposição acusaram a política externa de Rousseff de “ideológica” ou “partidarizada” e apontaram a América do Sul e Cuba como principais áreas de desacertos por parte do governo³.

No início do segundo mandato, a crise política e os embates entre a presidente e o Congresso - incluindo parlamentares de sua própria coligação- trouxeram temas de política externa para a política doméstica. Atores políticos com preferências orientadas para dentro foram ocupando espaços, incentivando críticas à internacionalização de recursos. Os processos judiciais referentes ao envolvimento com corrupção de grandes empreiteiras brasileiras, internacionalizadas, colocaram na agenda política os investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES e levados adiantes por algumas dessas empresas. Por primeira vez desde a Constituição de 1988, o congresso reprovou a indicação pelo governo de um diplomata para o cargo de embaixador na OEA⁴.

Nos marcos da corporação diplomática, o início do segundo mandato significou novas expectativas de recomposição das relações com a presidente, assim como recuperação da centralidade do Itamaraty no processo decisório. Dilma Rousseff empossou um novo chanceler, Mauro Vieira, que falou de dar mais agilidade à política externa⁵. No entanto, muito rapidamente a deterioração a relação se agravou em função do corte de recursos de agências brasileiras no exterior. A crise econômica combinada com o ajuste nas contas fez com que o Brasil parasse de pagar algumas organizações internacionais,

2 Politização da política externa é aqui entendido como a incorporação dos temas de política externa na arena de debate político a partir de pontos de vista e preferências divergentes.

3 Embora não explicassem bem do que se trata essa tipologia.

4 Ele foi acusado de ser “bolivariano”. Pouco depois ele foi nomeado para ser representante do Brasil em Genebra.

5 Em seu primeiro discurso, Vieira reconheceu os desafios materiais e pediu “engajamento” do corpo diplomático – Vieira cobra ‘engajamento’ de diplomatas, Folha de São Paulo, 03/01/2016, p.A11.

assim como deixasse com pagamentos atrasados itens prosaicos como aluguel de residências de diplomatas e escritórios brasileiros no exterior⁶.

As ações brasileiras nas instituições multilaterais sofreram então forte retração: a participação brasileiras em temas da agenda global reduziram ainda mais, e temas tradicionais, como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, perderam vigor e foram citadas apenas na assembleia geral das Nações Unidas. As dificuldades do Brasil em participar desses foros em função do não pagamento de cotas ou de retração do trabalho diplomático ficaram claras⁷.

No marco das instituições multilaterais, a área na qual a presidente Rousseff assumiu maior comprometimento foi a de meio ambiente. A Conferência do Clima de Paris, de 2015, com vistas a definir os objetivos de desenvolvimento sustentável, contou com atuação marcante da delegação brasileira. A cerimônia nas Nações Unidas para a assinatura do Acordo sobre a Mudança do Clima foi o último evento marcante que contou com a participação da presidente Rousseff.

Em relação aos avanços no grupo BRICS, durante 2015 detalhes foi anunciada criação do Novo Banco de Desenvolvimento. A China ocupou nessas negociações um papel central. No que diz respeito ao continente africano, os projetos de cooperação foram reduzidos e alguns não tiveram sequência. Nas instituições financeiras multilaterais o Brasil não marcou presença significativa.

Frente aos Estados Unidos, depois de quase dois anos de afastamento, foi marcada a reunião de cúpula que havia sido suspensa para no início do segundo mandato, em Washington⁸. A presidente viajou com ministros da área econômica na expectativa de recompor a credibilidade do país e incentivar investimentos e intercâmbios⁹. Mas uma delação de dirigente de empreiteira comprometendo ministros do governo de Rousseff esvaziou o potencial da reunião.

No que tange à parceria estratégica com a União Europeia, com o esvaziamento da dimensão multilateral da política externa em termos gerais, os diálogos sobre os temas de impacto multilateral ficaram irrelevantes. O terceiro Plano de Ação Conjunta chegou a ser preparado, mas não entrou em vigor, e não houve reunião de cúpula em 2015. O problema dos imigrantes, que assolou a Europa durante o ano, foi pouco comentado pela diplomacia¹⁰.

6 A principal organização à qual o Brasil ficou devendo foi a Organização das Nações Unidas.

7 No início de 2015 o Brasil já tinha dívidas, entre outras, com o Banco Mundial, a UNESCO e a UNICEF, o Tribunal Penal Internacional e a AIEA.

8 A reunião de cúpula havia sido suspensa em 2013 em função do vazamento das espionagens da agência norte-americana.

9 Matias Spektor -Delação no Brasil foi sentida como golpe nos termos originais da visita, *Folha de São Paulo*, 29/06/2016- destaca a importância da recuperação de credibilidade na organização da visita de Dilma Rousseff aos Estados Unidos.

10 A presidente Rousseff abriu sim possibilidades para a vinda de alguns emigrantes sírios ao Brasil.

A América do Sul seguiu sendo uma área de destaque mas, como em outros temas, a atuação do governo se retraiu. As visões que impulsionavam a aproximação do Brasil com os países da região durante o período de Lula deixaram de operar no segundo mandato. Aqueles favoráveis ao desenvolvimentismo que apoiavam ações de infraestrutura na região se reorientaram urgentemente para problemas internos; o PT está bastante desarticulado com a crise política; e o Itamaraty está esvaziado. A crise foi atraindo cada vez mais a atenção do governo e de atores políticos.

A presidente manteve um comportamento favorável à manutenção das instituições da governança regional formuladas e/ou consolidadas durante o governo de Lula. As afinidades com governos progressistas, assim como a visão da América do Sul como espaço geopolítico separado da América Latina foram mantidas¹¹. A Unasul seguiu sendo a referência de atuação brasileira frente às crises e ocupou um lugar central frente à crise venezuelana. Mas as iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano e em seus outros comitês, ficaram em compasso de espera. Os investimentos do BNDES em infraestrutura regional, foram postos em xeque na medida em que a crise econômica brasileira foi se agravando e em função do avanço dos processos judiciais contra dirigentes das empreiteiras brasileiras por corrupção¹².

Na região, a Venezuela foi o país que mais atenção recebeu do governo brasileiro, assim como de atores políticos da oposição. Durante o primeiro mandato, a entrada definitiva do país no Mercosul havia sido objeto de debate -e crítica- no congresso. Em 2015, foram organizadas duas viagens de senadores a Caracas, uma a favor e outra contra o governo venezuelano. As preferências desencontradas e as possibilidades de utilizar o tema como item de política doméstica foram visíveis. O chanceler Mauro Vieira se engajou nas missões da Unasul com vistas a recompor a situação política interna, e as eleições legislativas do final do 2015 foram garantidas. A presidente Rousseff reforçou seu apoio ao processo legislativo. Mas, em termos práticos, o governo brasileiro não atacou posições do presidente Nicolás Maduro.

A negociação de um acordo de pacificação na Colômbia entre o governo de Manuel Santos e as FARC, por sua vez, não recebeu a atenção correspondente aos impactos positivos que pode vir a ter na região. O governo brasileiro não se envolveu no tema, ocupando uma posição lateral. Em 2015, em visita a Bogotá, Dilma Rousseff mostrou, tardiamente, a disposição de apoiar o processo, mas limitou-se à colaboração humanitária, de caráter técnico.

No que diz respeito ao Mercosul, não houve muitos avanços no campo comercial, nem intrabloco e nem nas negociações com a União Europeia. Mas temas relativos a seu alargamento se fizeram sentir. Em reunião em Brasília foi assinado o protocolo de adesão da Bolívia ao bloco como membro pleno. Foi assinado acordo de adesão de Suriname e da Guiana como estados associados, completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente. O governo brasileiro buscou mais proximidade da Aliança para o Pacífico a partir dos quadros do Mercosul. No campo

11 Spektor, Matias. *Diplomacia de transição*. Folha de São Paulo, 29/Out./2014.

12 Muitos desses empresários estão presos atualmente.

político, o Parlamento do bloco seguiu sem avançar com a aplicação de seu tratado constitutivo adiada.

Em relação à Argentina, as dificuldades comerciais seguiram até o final de 2015 e o governo de Rousseff não mostrou disposição para fazer concessões ao parceiro. A vitória de Maurício Macri foi pouco comemorada -mas também pouco comentada- pelo governo brasileiro. Este, buscou evitar atritos em um momento no qual a crise política interna adquiria proporções alarmantes, e a expectativa do fim das barreiras comerciais anunciado por Macri atuou como alento¹³.

Por fim, a crise política e econômica que atravessou o governo em seu segundo mandato impediu que a diplomacia brasileira ocupasse um lugar relevante e esperado no processo de reincorporação de Cuba à OEA. Depois de uma trajetória de iniciativas visando ocupar um papel de destaque no processo de reinserção internacional da economia do país, o governo brasileiro não empreendeu ações práticas além do discurso oficial na Cúpula do Panamá.

A partir do agravamento da crise e do avanço do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a diplomacia passou a concentrar-se na defesa de seu mandato. A presidência começou movimentos para conseguir apoio de instituições internacionais e cruzar com as divisões políticas internas as fronteiras internacionais. Sua política externa passou a ter como prioridade o apoio à manutenção de seu governo deixando de lado outros temas mais tradicionais. Em relação ao Mercosul, foi mencionada a parceiros do bloco uma solicitação de aplicação da cláusula democrática e suspensão temporária do Brasil, mas que traria riscos futuros para a existência do bloco. Apesar das declarações de seu secretário-geral, a Unasul, em reunião, evitou debater o problema.

O afastamento da presidente para julgamento político trouxe ao país um presidente interino e um novo chanceler. Michel Temer não demonstrou interesse por política externa e o chanceler José Serra vem trabalhando em sua candidatura para a presidência nas eleições de 2018. Em seus discursos, faz muitas críticas à política externa de Dilma Rousseff e sugere mudanças no sentido da defesa das instituições internacionais vigentes e de aproximação com as potências ocidentais. Mas na prática, as mudanças ainda não foram implementadas. Para contrariar a tradição defendida pelo Itamaraty de manter distância da política doméstica (que não se configura na prática), o chanceler é um líder político que vai instrumentalizar seu desempenho no Itamaraty para fins de política doméstica.

Bibliografia

Cervo, Amado - Lessa, Antonio C. O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014), *Revista Brasileira de Política Internacional* vol.57 n.2, 2014, p.133.

13 Houve inicialmente divergências sobre como tratar a questão venezuelana, mas que foram rapidamente aparadas.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE EN EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET: ENTRE LOS DESEOS DE REFUNDACIÓN Y LA LÓGICA DE LA CONTINGENCIA

Shirley Götz Betancourt¹

Tras la elección de Michelle Bachelet como presidenta de Chile, en marzo de 2014 se inicia el gobierno de la Nueva Mayoría, una coalición amplia y diversa de partidos políticos de la centroizquierda chilena, que abarca desde la Democracia Cristiana hasta el Partido Comunista, tras el breve interludio gubernamental de un gobierno de derecha. Este segundo gobierno de Bachelet asumía el poder de cara a un escenario doméstico signado por las crecientes expectativas y presiones de cambio estructural por parte de una ciudadanía crecientemente empoderada, al tiempo que en materia externa se veía desafiado a rectificar la larga ausencia regional de un Chile que, por más de veinte años, privilegió lazos y vinculaciones con países y mercados extra regionales, antes que sus vínculos políticos y estratégicos con el entorno latinoamericano.

La necesidad de articular un nuevo relato épico para la política exterior chilena, tras el exitoso –pero ya agotado– proceso de reinserción internacional acometido por los gobiernos concertacionistas del período 1990-2010, se plasmó con el sorpresivo nombramiento de Herald Muñoz como Ministro de Relaciones Exteriores, quien hasta entonces ejercía como subsecretario general del PNUD para América Latina y el Caribe. Con una destacada trayectoria internacional, y aupado por una red de contactos construida en su vasta carrera profesional, Muñoz se ponía frente a la tarea de implementar las bases de un diseño estratégico de la política exterior chilena, que permitiese superar el sesgo economicista y de reforzar el carácter político de su relacionamiento externo.

Este artículo se propone relevar la naturaleza de los factores, domésticos y externos, que han condicionado el curso de los objetivos prioritarios propuestos en la ambiciosa agenda externa planteada por el gobierno de Bachelet para su segundo mandato presidencial. Este ejercicio resulta pedagógico, en la medida que, permite observar que la definición del contenido de la política exterior no es un proceso estático encapsulado una suerte de espacio de la gestión gubernamental que responde a sus propias lógicas, sino que el proceso de construcción de la agenda de la política exterior es altamente dinámico, se erige sobre la base de objetivos o propósitos que, sometidos a presiones coyunturales como el juego político interno y las relaciones de poder externa, fuerzan a cambios de curso en su dirección.

1 Académica del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado.

Las prioridades iniciales

Las ideas matrices contenidas en el programa de gobierno de la Nueva Mayoría, así como las inaugurales declaraciones vertidas por el Canciller, Heraldo Muñoz, durante el primer año de gobierno dejaban entrever el carácter fundacional y de renovación que se esperaba conferir a la política exterior. Partiendo de un diagnóstico crítico de lo obrado en materia externa por el gobierno aliancista de Sebastián Piñera, que enfatizaba como déficits la pérdida de presencia en la región, el deterioro de relaciones vecinales, la preeminencia de una visión mercantil con la región latinoamericana y la ideologización de la inserción internacional², las autoridades del nuevo gobierno proponían nuevas directrices para la proyección de Chile, de cara a un escenario global y regional sometido a cambios, incertezas y desafíos. Las prioridades para impulsar un nuevo ciclo de la política exterior chilena se definieron en torno a tres objetivos centrales y concatenados: prioridad latinoamericana, proyección en el Asia Pacífico y modernización de la Cancillería

La política de “convergencia en la diversidad” fue la estrategia que se elaboró para mostrar la prioridad de Chile por la región latinoamericana, abandonando los sesgos antagónicos pretéritos, con miras a denotar una mayor presencia y participación en los distintos mecanismos de integración regional existentes. De forma correspondiente, las primeras acciones buscaron proyectar el rol de país mediador/país puente³ para el entendimiento entre proyectos políticos y estrategias de desarrollo diferenciadas, principalmente respecto de la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Correspondientemente, también se aplicó a la recomposición de lazos con países que revisten el carácter de estratégicos, especialmente con Brasil y Argentina⁴.

En lo tocante a las proyecciones en el Asia Pacífico, dos asuntos se plasmaron en la agenda de instalación del gobierno, primero, la preocupación expresa sobre los alcances e implicancias de la negociación del *TranspacificPartnership*⁵ (TPP), en relación con lo estatuido en el TLC con Estados Unidos en materias de propiedad intelectual, patentes farmacéuticas, servicios e inversiones, y seguidamente, la reafirmación del aspirado rol de país puente o plataforma de vinculación entre las economías latinoamericanas del Atlántico Sur y del Asia Pacífico, sustentado en la densidad de acuerdos comerciales suscritos por Chile con países de esta región⁶.

2 Chile de Todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet. Relaciones Exteriores. Octubre 2013, Pp.154.

3 La Tercera. Entrevista al Canciller Heraldo Muñoz. “Chile debería promover puentes por sobre las diferencias de América Latina”. 31 de mayo de 2014.

4 El Mercurio. Columna de Opinión. Heraldo Muñoz, la política exterior de Chile en 2014. 28 de diciembre de 2014.

5 Proyecto de integración en la región Asia Pacífico, en el que participan Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

6 Chile de Todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet. Relaciones Exteriores. Octubre 2013, Pp.154.

La concreción de estas prioridades relevaba, consiguientemente, la exigencia por dotarse de una Cancillería “moderna, con flexibilidad y capacidad de respuesta a los desafíos del siglo XXI, con un personal especializado y una carrera funcionaria basada en capacidades y mérito, acompañado de un diseño y visión estratégica”⁷. Regido en sus funciones por un estatuto que data de 1978, el Ministerio de Relaciones Exteriores fue el único espacio burocrático que no se vio tocado por el proceso de modernización del Estado. Paradojalmente, aunque la necesidad de acometer reformas estuvo en la agenda de los ministros de la cartera durante los distintos gobiernos democráticos concertacionistas, de cara a una activa estrategia de reinserción internacional, no hubo materialización de cambio alguno en el período⁸. Sustentado en tres ideas fuerza –estructura dinámica, capacidad de análisis y capacidad de reacción– la elaboración de un proyecto de reforma que recogiese lo obrado en anteriores propuestas, que fuese inclusivo en la participación de la sociedad civil y de estamentos de cancillería, y que tuviese en consideraciones prácticas internacionales, fue encomendado a un equipo liderado por el embajador Mario Artaza, con miras a ser presentado al Congreso para su debate legislativo durante el primer semestre de 2015⁹. La modernización de la cancillería representaría el primer paso para el establecimiento de un Sistema de Política Exterior Integrado que, sobre la base de una estrategia de largo plazo, propendería al concurso amplio y participativo de diversos actores sociales.

De los criterios contingentes

En líneas generales, los objetivos prioritarios establecidos en el programa de gobierno y en las primeras declaraciones del gobierno sentaron las bases para de la política exterior del gobierno de Bachelet, pero ¿cuál ha sido su devenir de cara a los acontecimientos que han configurado el accionar externo de Chile en el año 2015, ad portas del segundo tiempo del nuevo gobierno de Bachelet? Pese a las declaraciones iniciales del gobierno, reforzadas en el último discurso presidencial del 21 de mayo proferido por Bachelet ante el Congreso Nacional, en el que recalcó que “la primera prioridad de la política exterior de Chile es nuestra región. Somos un país latinoamericano, así nos sentimos, así somos percibidos y desde aquí queremos hablarle al mundo”¹⁰, los lineamientos de la estrategia de “convergencia en la diversidad” plasmados en la elaboración de una agenda corta de trabajo conjunto, para abordar temas de integración en infraestructura, telecomunicaciones, diseño y fortalecimiento de cadenas productivas, facilitación del comercio y libre tránsito de las personas, entre países miembros de la Alianza del Pacífico y de Mercosur,

7 Chile de Todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet. Relaciones Exteriores. Octubre 2013, Pp.155.

8 Fuentes, Claudio (2007). Internacionalización sin modernización: el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *América Latina Hoy*, N°46 (1), 97-107.

9 El Mercurio. Reportaje. Ministro Herald Muñoz adelanta su proyecto para modernizar Cancillería. 21 de septiembre de 2014.

10 Discurso presidencial del 21 de mayo. http://www.gob.cl/cuenta-publica/2016/2016_mensaje_presidencial.pdf

no avanzó más allá de encuentros realizados en Chile y Colombia efectuados en el año 2014. Esto se ha correspondido con la disminución de los viajes y actividades presidenciales a la región, al punto que hoy el itinerario de visitas presidenciales para este año se concentra en Estados Unidos, Europa, India y África. Hoy, en los pasillos del edificio Carrera comienza a pensarse en una segunda etapa para la política exterior del gobierno que pretende “mirar más allá de nuestra región”¹¹.

Los cambios en el panorama político regional han actuado de acicate en esta suerte de redefinición programática. Empero, es importante considerar también que parte importante del quehacer de Cancillería a lo largo del período 2015-2016 estuvo capturado por el proceso de demanda efectuada por Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, su correspondiente ofensiva comunicacional, y posterior escalonamiento de las tensiones bilaterales.

La decisión de la Corte de rechazar la objeción de competencia preliminar presentada por Chile, evaluada como un triunfo por el gobierno paceño, constituyó un punto de inflexión en el diseño de la estrategia de defensa chilena. La designación de Joaquín Fernandois, Ascanio Cavallo y Gabriel Gaspar como coordinadores especiales, a cargo de reforzar respectivamente las posiciones históricas, comunicacionales y políticas del proceso en su fase argumentativa, sumado a la salida de Felipe Bulnes y el sucesivo nombramiento del ex secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, como agente chileno ante La Haya, signan el rediseño estratégico de cara a la segunda etapa del proceso, a iniciarse en julio de este año con la presentación de la Memoria Chilena. Junto a lo anterior, y en una suerte de avanzada ofensiva de la cancillería chilena que hace abandono de posiciones reactivas del pasado, frente a las frecuentes declaraciones de presidenciales y de personeros del gobierno de Lima tras la Creación de la Dirección Estratégica de Defensa de los Manantiales del Silala, el canciller Muñoz adelantó a fines de junio de este año, la presentación de un recurso judicial a la Corte de la Haya para que se pronuncie sobre el carácter de río internacional del Silala¹². La contingencia vecinal pareció, una vez más, desplazar las posibilidades de encuentro con la región.

La proyección de Chile en el Asia Pacífico, en tanto prioridad gubernamental, tuvo paradójicamente como hito más relevante de la gestión externa en materia comercial, según se consigna en la cuenta pública elaborada por Cancillería para el año 2016, la suscripción del Acuerdo Transpacífico (TPP)¹³. Desde su inicial resistencia e inquietud, el

11 La Tercera. Entrevista al Ministro Muñoz. El distanciamiento en la región de todo ideologismo nos acomoda”. 21 de mayo de 2016.

12 La Tercera. Canciller explica los cinco puntos que motivaron la demanda de Chile a Bolivia por el río Silala. 6 de junio de 2016.

13 Otros hitos destacados en la cuenta pública del período 2015-2016 fueron: en el ámbito multilateral, la suscripción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la participación de Chile en la Conferencia Internacional Nuestro Océano y CPO 21 promovida por Washington; en el ámbito político, la creación del Foro Chile-SICA, participación en el Consejo de Seguridad por segundo año consecutivo como miembro No permanente; en el ámbito comercial, la participación de Chile en la Expo Milán 2016.

gobierno fue asumiendo una actitud de interés creciente en torno a las posibilidades del acuerdo. En palabras del canciller, el TPP representaba un marco adecuado para mejorar las condiciones de acceso de varios productos emblemáticos de la canasta exportadora chilena a la región Asia-Pacífico “Aquí va a estar el nuevo estándar en materia de comercio internacional, de servicios e inversiones. Un país como Chile, donde su prosperidad depende de la apertura al comercio internacional, no puede quedar al margen de un acuerdo de esta naturaleza que va a ser la vanguardia del futuro en este aspecto”¹⁴.

Asegurando que el acuerdo suscrito por Chile el 6 de enero de 2016, había cautelado los intereses del sector farmacéutico biológico y de los propios consumidores de medicamentos, al no ceder en la protección de los años que se requiere para que entre una patente de genéricos, el ministro relevó que, tras la firma del acuerdo, se asienta un componente sustantivo de la estrategia de desarrollo de Chile, esto es, la suscripción de acuerdos comerciales a lo largo del mundo. “El TPP es uno de esos, es un instrumento de enorme significación para la política exterior de Chile, en particular para la política comercial y esperamos contar con el apoyo mayoritario ojalá muy amplio de los parlamentarios para aprobar lo que se ha firmado”¹⁵.

Desde su suscripción, las críticas no han menguado. Desde sectores políticos e intelectuales se ha sostenido que el acuerdo, más allá de consignar una reposición de los intereses geopolíticos de Estados Unidos en la región del Asia Pacífico de cara al ascenso de China en la región, país que no forma parte de este acuerdo y con el cual Chile intenta construir una relación estratégica en su auto asignado rol de país puente hacia la región latinoamericana, expresa una incoherencia estratégica de la política exterior chilena. La naturaleza de este acuerdo dista del carácter de los tratados de comercio (TLC) que Chile ha suscrito en la región de Asia, alineando su inserción comercial con Estados Unidos, país que dejó de ser el principal socio comercial de Chile hace algunos años atrás, lo que supone enormes implicancias, algunas no deseadas, a mediano y largo plazo¹⁶.

En lo concerniente al proceso de Modernización de la Cancillería, reforma política emblemática para el Ministro Muñoz, la realidad dista de los propósitos originarios. Si bien la Unidad de modernización, encabezada por el prestigioso diplomático Mario Arataza, alcanzó una propuesta de Modernización, con una amplia participación de diversos actores como los funcionarios del cuerpo diplomático, centros de estudio, universidades, y funcionarios de otros ministerios, con los cuales se aunaron miradas –no exentas de dificultades– sobre doce aspectos sustantivos, entre los que destacan: la redefinición de la misión institucional, el fortalecimiento de la Dirección de Planificación Estratégica, la Formación de la Dirección de Comunicación, la creación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y la ampliación y mejoramiento de la Academia Diplomática Andrés Bello, el proyecto se encuentra hoy entrampado en una discusión con el Ministerio de Hacienda. Las instrucciones presidenciales de priorizar los proyectos de

14 <http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20151118/pags/20151118134614.html>

15 El Mostrador. En medio de críticas Chile suscribió al TPP.

16 El Mostrador. Chile, el TPP y la decadencia de Estados Unidos. Blogs y Opinión. 15 de marzo de 2016.

probidad, tras los escándalos de corrupción, desatados por los casos de financiamiento de la política, Caval y Penta, aunado a las reasignaciones de las partidas presupuestarias para los objetivos de la Reforma a la Educación, proyecto emblemático para el gobierno de la Nueva Mayoría, han desplazado del debate político las prioridades de reforma institucional del servicio exterior¹⁷. La postergación del proyecto incomoda al Ministro, quien no ha dejado de expresar cierto malestar en la prensa, no sólo por esta suerte de crónica de una muerte anunciada de una fallida modernización, sino por el deterioro creciente de las partidas presupuestarias del servicio, que en los últimos veinte años han sufrido una erosión creciente.

Es en el capítulo de internacionalización de regiones, donde los objetivos propuestos hacia un sistema de Política Exterior Integrado se han dado pasos concretos y significativos. En ese sentido se concretaron las visitas ministeriales a regiones, la implementación de los Centros Pyme Exporta en las oficinas regionales de ProChile, la labor de capacitación en asuntos internacionales y seminarios desarrollada por la Dirección de Coordinación Regional con miras a fortalecer los recursos profesionales locales. Empero, estos avances chocan en la medida que la reforma para la descentralización tampoco ha logrado llegar a puerto para su discusión parlamentaria, dada las prioridades asignadas por el gobierno al paquete duro de sus reformas estructurales.

Proyecciones para un nuevo comienzo

La oportunidad de retomar la prioridad por América Latina y de dar cuerpo de la estrategia de “Convergencia en la Diversidad” puede venir de la mano de una serie de encuentros a realizarse en el curso de los próximos meses. La Presidencia Pro Tempore a detentar por Chile a contar de julio de 2016 y la realización de la XI Cumbre de Presidentes, organizada por nuestro país, son dos de las iniciativas más próximas para articular posiciones respecto de la propuesta de agenda corta de conjugación regional, con vista a la Reunión de Alto Nivel Alianza del Pacífico-Mercosur y la Cumbre de Jefes y jefes de Estado y de Gobierno del Mercosur a desarrollarse en el año en curso. Enlazado a lo anterior, las posibilidades de dar cuerpo a un rol de país puerto y país puente con proyecciones al Asia Pacífico, pasa por desplegar iniciativas concretas de proyección en esta región, que hoy aparecen desdibujadas por los alcances del TTP.

Por último, es probable que el proyecto de Modernización de la Cancillería continúe en los marcos de una discusión interministerial con los equipos de Hacienda, y resulta poco probable que ingrese a discusión parlamentaria, pues no se avizoran en el horizonte condiciones para que la envergadura de la reforma tenga acogida en partidas presupuestarias para el año 2017, dadas las prioridades de la agenda doméstica del gobierno y el horizonte de restricciones económicas, condicionadas a las bajas tasas de crecimiento, que hoy enfrenta la economía del país.

17 Revista Que pasa. Entrevista al Ministro de Relaciones Exteriores. El reclamo del Ministro. 13 de octubre de 2015.

LA POLÍTICA EXTERIOR URUGUAYA ENTRE LOS DISENSOS EN EL SISTEMA POLÍTICO Y UN SISTEMA INTERNACIONAL INESTABLE

Wilson Fernández Luzuriaga¹

Con la inminente llegada de un nuevo gobierno, el Programa de Estudios Internacionales, en los años 2014 y 2015, se abocó a encuadrar la futura política exterior uruguaya, a través de dos investigaciones referidas tanto a las propuestas programáticas de los partidos políticos con representación parlamentaria, como a la instalación del nuevo gobierno con sus mensajes y decisiones (Fernández Luzuriaga, 2014; 2014 a).

Este artículo analiza pautas inaugurales y algunas decisiones consideradas como substanciales, o en todo caso emblemáticas, del gobierno que asumió el 1º de marzo de 2015 en Uruguay, encabezado por el presidente Tabaré Vázquez. La utilidad de la propuesta consiste en esclarecer el punto de partida con vistas a análisis sobre estrategias, decisiones y resultados en política exterior uruguaya para toda la administración de gobierno. Estas pautas y decisiones son analizadas desde la clásica división de factores endógenos y exógenos que explican la política exterior de un Estado nacional (Van Klaveren, 1992). Entre los factores endógenos, se atienden al sistema político y a la estrategia de desarrollo nacional. Entre los exógenos, se estudia como afecta el factor sistema internacional en las manifestaciones y acciones del gobierno, incluyendo el equilibrio de poder en la subregión.

En primer lugar, y una vez más estudiando la política exterior como una síntesis decisional del **sistema político** uruguayo, la proyección del Uruguay deberá interpretarse a la luz de la exigua mayoría parlamentaria propia alcanzada por el Frente Amplio en octubre de 2014². Este escenario, obviamente aumenta el margen de maniobra del Poder Ejecutivo, en este caso del eje presidente-canciller, pero simultáneamente reaviva y pondera la gravitación de los debates a la interna del partido de gobierno sobre la inserción internacional del país. De hecho, ya es sencillo constatar claras diferencias entre las bases programáticas preelectorales del Frente Amplio y las manifestaciones y acciones del canciller Rodolfo Nin Novoa, tanto en el período de instalación al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores como en su primer año y medio de gestión.

Por otra parte, la rápida designación del Consejo de Ministros, dispuesta por Vázquez en los primeros días de diciembre de 2014, se procesaba sin conversaciones o negociaciones con los partidos de oposición, pero tampoco reflejaba acuerdos al interior del Frente

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

2 Quince legisladores más el Vicepresidente de la República en la Cámara de Senadores, compuesta por 31 miembros, y 50 legisladores en la Cámara de Representantes, compuesta por 99 miembros.

Amplio. La propia elección del canciller también parece responder a una lectura sobre los consensos y disensos en el sistema político sobre la inserción internacional del Uruguay. En efecto, Nin Novoa, en primer lugar es un dirigente político de estricta confianza de Vázquez y fue su vicepresidente durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010). En segundo lugar, su sector está alineado con el sector liderado por el Ministro de Economía y Finanzas Danilo Astori, lo que puede leerse como una apuesta de Vázquez para evitar las desavenencias entre la Cancillería y el equipo económico, verificadas en la política exterior de su primer gobierno.

En un mensaje hacia la sociedad civil y, particularmente, a la interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, el perfil del Subsecretario de Relaciones Exteriores José Luis Cancela, del Director General de Secretaría Bernardo Greiver –ambos funcionarios diplomáticos de carrera–, de los embajadores designados o confirmados en destinos claves³ e incluso designaciones en la secretaría del propio presidente, refieren al cuerpo diplomático y consular o a experiencias en la estructura orgánica interna de la Cancillería. No obstante, también conllevan alguna definición sobre estrategias de inserción internacional: Gianelli ya fue embajador en Washington en el primer gobierno de Vázquez, cuando se barajó la posibilidad de negociar un TLC bilateral, o Greiver y un mensaje amistoso a Israel, desde la complicada relación bilateral de los últimos años cuando Uruguay estableciera relaciones diplomáticas con la Autoridad Nacional Palestina, en una decisión procesada entre 2010 y 2011 tras un histórico reclamo de la izquierda nacional.

El período de instalación, en el área de la política exterior, mostraba solo un modesto gesto de acercamiento al sistema político –incluyendo tanto al partido de gobierno como a los partidos de oposición– protagonizado por Nin Novoa, en calidad de futuro Ministro de Relaciones Exteriores: dos reuniones mantenidas con los ex cancilleres Didier Opertti⁴ y Sergio Abreu⁵. No obstante, a partir de su discurso de asunción, el ministro comienza un trabajo firme para ampliar la base de consenso en su política exterior, principalmente con los partidos Nacional, Colorado e Independiente, generando ámbitos de diálogo, entre los que se destaca el relativo a la participación de Uruguay como Miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el bienio 2015-2016, asiento que logra mediante votación de la Asamblea General de la Organización, el 15 de octubre de 2015.

En este panorama, sin duda el acontecimiento central de lo que va de este período de gobierno lo constituye el retiro de Uruguay de las negociaciones multilaterales del TISA. La decisión de Vázquez se debe analizar desde el contexto histórico de una política exterior diseñada y ejecutada por un sistema político partidocéntrico y desde la necesidad

3 En el período de instalación del gobierno ya se anuncia las confirmaciones de Carlos Amorín en Brasil y de Francisco Bustillos en España, y la designación de Carlos Gianelli en Estados Unidos de América.

4 Opertti ocupó el cargo entre 1998 y 2005, durante los gobiernos de los colorados Julio María Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005).

5 Abreu ocupó el cargo entre 1993 y 1995, durante el gobierno del nacionalista Luis Alberto Lacalle (1990-1995).

imperiosa de consolidar gobernabilidad ostentando una mayoría parlamentaria exigua. En efecto, el presidente consulta al Frente Amplio sobre la posición nacional a asumir con relación al TISA, argumentando facilitación de conocimiento y necesidad de una discusión general, cuando conocía de antemano que la mayoría de los sectores que conforman la coalición de izquierda estaba en contra de dicha negociación multilateral y la consecuencia sería un descrédito a los ministros Nin Novoa y Astori. Aceptar el respaldo ofrecido por tres partidos opositores (Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente) fue visto como una amenaza a la unidad del Frente Amplio y como el germen de una situación de dependencia del presidente con respecto a los partidos tradicionales, en un contexto en el que imperaba la necesidad de mantener el apoyo sin fisuras de toda la bancada oficialista, particularmente para la aprobación de la Ley de Presupuesto⁶. Finalmente, la decisión se toma en el Consejo de Ministros, órgano que asume el dictamen de la fuerza política como propia, y esa decisión es comunicada por la Ministra de Turismo Liliam Kechichiam y no por el Canciller, como vocero natural o, en todo caso, por el Ministro de Economía.

La interpretación de Nin Novoa sobre el **sistema internacional** que el país enfrenta, parte de conceptos tradicionales y principistas de la política exterior uruguaya. Su descripción alerta sobre un sistema internacional inestable –con un desplazamiento de las relaciones de poder entre Estados y regiones, con crisis en las instituciones internacionales, con el surgimiento de nuevos actores, con una inestabilidad económica que no se termina de superar, con una gran revolución científico-tecnológica– para apuntalar el rol que le cabrá a Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: contribuir a la supremacía del Derecho Internacional, a la solución pacífica de las controversias, al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y a la defensa del multilateralismo.

Paso seguido, el Canciller acuña la expresión “pragmatismo responsable” como apuesta que si bien pasa por el perfeccionamiento del MERCOSUR, tiene un acentuado énfasis en la apertura hacia otros países y bloques. El concepto de Nin Novoa sobre un regionalismo abierto, incluye el eje Océano Pacífico y llega a considerar como posible la negociación de un TLC con Estados Unidos de América. En definitiva, según sus propias palabras: “Para nosotros integración y apertura al mundo son conceptos complementarios, no contradictorios. El pragmatismo responsable supone una acción guiada por la consecución del interés nacional, de conformidad con los principios señeros de la política exterior de Uruguay”⁷.

En materia de equilibrio subregional, el canciller ve en Brasil a un socio comercial bilateral y un aliado en la profundización del MERCOSUR y en el relacionamiento del

6 El 5 de septiembre de 2015, por 117 a 22 votos, en el Plenario del Frente Amplio triunfó la posición contraria al TISA que defendieron el Movimiento de Participación Popular, el Partido Comunista, el Partido Socialista, la lista 711 del vicepresidente Raúl Sendic, Casa Grande, la Vertiente Artiguista, el Partido por la Victoria del Pueblo y las bases. El Frente Líber Seregni y la Corriente Izquierda pidieron seguir negociando, pero quedaron en solitario.

7 Caras & Caratas, 23 de enero de 2015.

bloque con terceros, particularmente con la Unión Europea. La relación con Argentina si bien era proyectada de forma más áspera, advirtiendo que se exigirían contrapartidas a concesiones y el cumplimiento de las reglas de convivencia, las expectativas siempre se centraron en el cambio de gobierno previsto para diciembre de 2015. Los primeros meses de la administración del nuevo presidente argentino, Mauricio Macri, corroboraron una relación bilateral liberada de tensiones, y sobre todo eximida de las medidas restrictivas al comercio implementadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. En esa dirección, Nin Novoa manifestó el inminente respaldo a la candidatura de la actual Ministra de Relaciones Exteriores y Cultura, Susana Malcorra, a la Secretaría General de las Naciones Unidas, recordando el apoyo de Argentina a la candidatura del excanciller uruguayo Luis Almagro⁸ como Secretario General de la OEA.

Fuera de la región, la Unión Europea es vista por Nin Novoa como el espacio de concertación de principios más remarcados, tradicionalmente, en las proclamas de la izquierda uruguaya: fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, protección internacional de los derechos humanos y defensa del medio ambiente.⁹ En ese sentido, desde un diagnóstico generalizado de los partidos políticos uruguayos sobre la incapacidad del MERCOSUR de convertirse en un actor internacional unificado, la negociación con terceros que ha adquirido el mayor protagonismo durante 2015 y 2016 resultó ser la posible zona de libre comercio entre el bloque y la Unión Europea. Finalmente, el canciller ponderó a China como un gran socio, junto a los otros países del grupo BRICS, desde una estricta dimensión económica-comercial y sin imputar peligros con su expansión, contrastando con algún reproche plasmado en la propuesta preelectoral del Frente Amplio, documento que advierte que el relacionamiento bilateral con ese gigante asiático debe atender principios de equidad y respeto a las soberanías políticas y económicas, y reconocer las asimetrías.

Finalmente, la **estrategia de desarrollo** adquiere una peso cualitativo contundente, al punto que Vázquez parece estar marcando un perfil economicista para su política exterior, especialmente al concebir como tarea fundamental de Cancillería, fomentar el comercio exterior y atraer inversiones para el sector productivo. En la misma sintonía, la definición que hace Nin Novoa sobre la política exterior radica en constituirse en un instrumento funcional al desarrollo nacional con la tarea de aumentar las exportaciones, atraer inversiones e insertar al país en cadenas de valor, regionales e internacionales. A estas posturas debe sumársele la idea de Astori quien concibe a un MERCOSUR como una efectiva zona de libre comercio, criticando su incapacidad para completar ese estadio, para desde allí proyectarse en negociaciones sistémicas activas y con actores de peso en la economía mundial. Y más allá del bloque fue defensor de la negociación de un TLC con Estados Unidos de América en 2006 y es propulsor del ingreso pleno de Uruguay a la Alianza del Pacífico.

8 Almagro fue canciller durante todo el período de gobierno del presidente frenteamplista José Mujica (2010-2015).

9 Caras & Caretas, 23 de enero de 2015.

A mediados de mayo de este año, Nin Novoa deja claro que más acuerdos internacionales para colocar más productos y más servicios es la prioridad de la Cancillería, defendiendo el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) como oportunidad de ingresar en un comercio agrícola que supera los US\$ 8.500 millones. Reafirmó la pertenencia al MERCOSUR, pero sentenció que no aceptar más tratados de libre comercio es estar en desventaja, ya que: “cada paso que dan otros países en materia de preferencia de acceso a mercados, el Uruguay va para atrás, aunque no quiera”¹⁰. Por tanto, el canciller señaló la intención del gobierno uruguayo de insistir ante los países del bloque subregional para lograr una flexibilización de la Resolución 32/00 que obliga a negociar acuerdos comerciales en forma conjunta. La idea es negociar tratados bilaterales y luego ofrecer a los otros socios que se sumen al acuerdo, esquema aplicado cuando Uruguay y México firmaran su TLC bilateral.

Y siguiendo las dos críticas substanciales de Astori sobre el MERCOSUR, Nin Novoa reclama su sinceramiento, desde el beneplácito por el cambio de orientación en Argentina que abortó un modelo proteccionista, y reafirma sus expectativas positivas sobre las negociaciones del bloque con la Unión Europea. El tratado de libre comercio interregional es expresamente señalado como la prioridad del gobierno para el segundo semestre de 2016.

En definitiva, y a riesgo de un excesivo esquematismo, se puede decir que en los primeros tres años del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2007) pujaron dos corrientes sobre la inserción internacional del país. La primera, impulsada por el canciller Reinaldo Gargano¹¹, priorizaba al MERCOSUR –y al MERCOSUR ampliado– como ineludible plataforma para lanzar estrategias que comprendieran, en primer término, el espacio latinoamericano, desde la oportunidad histórica de coexistencia de gobiernos con afinidad ideológica. La segunda corriente era sostenida por el equipo económico, encabezado por el ministro de Economía Astori, y podría definirse como más aperturista y crítica del funcionamiento del MERCOSUR, lo que derivó en negociaciones con otros países, incluyendo las relativas a un posible TLC con Estados Unidos de América¹².

Durante el gobierno de José Mujica, a pesar de la priorización del MERCOSUR en la estrategia de inserción, las valoraciones del Presidente y del entonces Vicepresidente Astori marcaban una gradual diferencia: para el primero, la consolidación pasaba por una integración que trascendiera lo económico-comercial, mientras para el Vicepresidente, el bloque constituye una plataforma de lanzamiento para apuntalar un modelo productivo, habida cuenta de la lentitud en la liberalización de su comercio y de los acuerdos MERCOSUR-terceros.

10 La República, 16 de mayo de 2016.

11 Gargano ocupó el cargo entre 2005 y 2008.

12 El documento titulado “Inserción Internacional”, aprobado en el V Congreso del Frente Amplio, el 16 de diciembre de 2007, puede considerarse como un punto de inflexión, al menos temporal, en la controversia. El texto reafirmó la idea del regionalismo abierto y descartó una posible negociación de un TLC bilateral con Estados Unidos de América.

Desde este contexto de diez años de gobierno del Frente Amplio y en el panorama descripto sobre este tercer gobierno, se puede reafirmar que el eje Vázquez-Nin Novoa-Astori reivindica apuestas y estrategias que el ex y actual Ministro de Economía y Finanzas impulsara entre 2005 y 2007. Consecuentemente, marca diferencias con un importante y, en ciertos contextos mayoritario, conglomerado de grupos de la coalición de izquierda. Paradójicamente, las apuestas y estrategias del eje presidente-canciller-ministro de Economía, se acerca tanto a las plataformas preelectorales 2014 como a posicionamientos vigentes de los partidos Nacional, Colorado e Independiente.

La política exterior estará marcada por tensiones y concesiones recíprocas entre distintos actores del partido de gobierno o por una alianza *ad hoc* entre un sector “más oficialista” del Frente Amplio y los principales partidos de la oposición. Con el retiro de Uruguay de las negociaciones multilaterales en el TISA, primó el escenario de tensiones y concesiones gobierno-partido de gobierno, a pesar de las posturas de Nin Novoa y Astori y del respaldo expreso de partidos opositores.

Bibliografía

- Fernández Luzuriaga, Wilson (2014) *La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2014*. Serie Documentos de Trabajo n° 84. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2014a) “La inserción internacional del Uruguay a partir de 2015: propuestas del gobierno electo”, en *XII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Mendoza: Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Cuyo. Disponible: http://www.congreso.saap.org.ar/files/ponencias-saap/docs/Luzuriaga_Wilson.pdf
- Van Klaveren, Alberto (1992) “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en *Revista de Estudios Internacionales*, número 98, año XXV, abril-junio, pp.169-216.

PERSPECTIVAS DE URUGUAY FRENTE AL ACUERDO TRANSPACÍFICO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA (TPP)

Natalia Ferreira Coímbra¹

Si bien por su alcance el TPP es de los acuerdos de integración comercial más ambiciosos que se han firmado en los últimos años, la cobertura específica –que se consolida a nivel de los anexos del acuerdo– mantiene algunas excepciones no despreciables respecto a los compromisos horizontales. Es así que en el capítulo de acceso a mercado se exceptúan de la desgravación arancelaria productos que a nivel país son considerados “sensibles”, en los compromisos relativos al comercio de servicios y a las inversiones se plantean “medidas disconformes” (que no son otra cosa que sectores excluidos de los compromisos de acceso o trato nacional) y en las compras del Estado se reservan del ámbito de aplicación programas para determinados proveedores que otorguen un trato discriminatorio a favor de los locales. Sin embargo, ninguna de estas excepciones –que se encuentran en todos los acuerdos de esta naturaleza– perfora el enorme potencial económico comercial del bloque.

Cabe preguntarse entonces cuáles podrían ser las implicancias para la economía uruguaya a partir de la entrada en vigencia de este acuerdo. Por un lado hay un costo de oportunidad inherente a cualquier proceso de integración comercial que es el que se da cuando el país no integra el proceso. Es decir, Uruguay no integra el TPP y por lo tanto no obtiene los beneficios de acceso a mercado del acuerdo. Pero por otra parte, y quizás ahí es donde el impacto se percibe de manera más fuerte, se da una pérdida de acceso relativo en la inserción internacional porque otros países que sí integran el TPP y son competidores de Uruguay en materia de oferta exportable pasan a tener mejores condiciones de acceso en el resto de los miembros.

El cuadro siguiente muestra justamente esto. La oferta exportable de Uruguay se concentra en productos agrícolas para los que existe oferta eficiente dentro del TPP: Nueva Zelanda, Australia, Chile, EEUU, Canadá, Malasia y Vietnam son proveedores internacionales de los productos que componen las exportaciones de Uruguay y han ganado acceso preferencial dentro del bloque. Por otra parte, el bloque está integrado por varios de los principales importadores de productos agrícolas del mundo, como lo son Estados Unidos, Japón y Canadá, lo que vuelve al bloque particularmente atractivo para un país como Uruguay.

En este sentido, el problema que enfrenta la economía uruguaya viene dado no necesariamente por no negociar acuerdos comerciales con los principales consumidores de su oferta exportable, sino en no hacerlo cuando los principales competidores sí lo

1 Docente-investigadora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON) de la Universidad de la República, Uruguay.

hacen. Para una economía pequeña que requiere de la inserción internacional para poder aprovechar las economías de escala y adquirir competitividad internacional así como elevar la demanda agregada y presionar al alza el PIB, la pérdida de mercados externos puede ser muy perjudicial. Otros efectos esperados tienen que ver con que este tipo de integración se encuentra muy alineada con las nuevas formas de internacionalización de la producción de bienes y servicios, en donde el proceso productivo ya no se instala en uno u otro país sino que son las etapas del proceso las que se instalan en diferentes países de acuerdo a los incentivos que estos dispongan.

De esta manera, un acuerdo como el TPP genera fuertes incentivos para la captación de varias de dichas etapas. No solo elimina costos de comercio, sino que también brinda certeza jurídica, respalda la inversión desde el pre-establecimiento, brinda acceso preferencial al mercado público, protege la propiedad intelectual y establece estándares elevados en materia de políticas de competencia y normas laborales y medioambientales. Habría que ver en qué medida esto no termina siendo una exigencia mayor para un país como Uruguay en términos de su estrategia de captación de inversiones, esto es, de qué manera puede una economía como la uruguaya contrarrestar los incentivos que se generan en un bloque del cual no forma parte.

Cuadro: Oferta exportable de Uruguay a los países del TPP, año 2014

País del TPP	Export. de UY (millones de dólares)	Principales productos exportados por UY *	Competidor dentro del TPP
Australia	1, 9	Preparaciones de frutas (57%) Oleaginosas (5%) Preparaciones de carne (5%) Madera (5%)	EEUU Canadá Nueva Zelanda
Brunei	0, 2	Lácteos (100%)	Nueva Zelanda
Canadá	119, 2	Carne (91%)	Australia Nueva Zelanda
Chile	112, 3	Carne (33%) Lácteos (13%) Plástico y sus manufacturas (9%) Madera (6%) Farmacéuticos (6%) Cereales (3%)	Australia Nueva Zelanda Canadá Vietnam
EEUU	421, 2	Carne (44%) Cueros (11%) Madera (8%) Preparaciones de carne (7%) Lácteos (6%)	Australia Nueva Zelanda
Japón	13, 0	Lana (36%) Oleaginosas (16%) Preparaciones de carne (14%) Aceites animales o vegetales (10%) Pescado (9%)	EEUU Chile Malasia Nueva Zelanda Vietnam
Malasia	14, 7	Cuero (45%) Oleaginosas (30%)	EEUU
México	236, 8	Cuero (24%) Oleaginosas (19%) Madera (17%) Cereales (13%) Lácteos (12%)	EEUU Australia Nueva Zelanda Canadá Vietnam

País del TPP	Export. de UY (millones de dólares)	Principales productos exportados por UY *	Competidor dentro del TPP
Nueva Zelanda	0, 8	Resinas vegetales (51%) Oleaginosas (18%)	EEUU
Perú	111, 6	Cereales (80%) Lácteos (3%) Farmacéuticos (3%)	Australia Nueva Zelanda Canadá
Singapur	10, 1	Lácteos (56%) Oleaginosas (25%) Carne (12%)	Nueva Zelanda Australia EEUU
Vietnam	82, 0	Cueros (26%) Cereales (21%) Madera (21%) Lácteos (12%) Oleaginosas (12%)	Australia Nueva Zelanda Canadá EEUU Vietnam

* Se consideran los productos que en conjunto comprenden al menos el 70% del valor de las exportaciones del país en 2014. Entre paréntesis peso en el total de exportaciones de Uruguay a ese destino.

Fuente: Elaboración propia en base a texto del TPP y datos del Banco Mundial

Por otra parte, varios de los tópicos abordados por el TPP son disciplinas en las que Uruguay tiene muy pocos compromisos internacionales hasta el momento y en donde los países en desarrollo presentan desafíos muy fuertes. Los casos de propiedad intelectual, compras del Estado, normas laborales y normas medioambientales son ejemplos de ello y en muchos casos pueden implicar una pérdida de autonomía política bastante importante. A pesar de ello, los países en desarrollo que integran el TPP tomaron la decisión de avanzar en esa dirección.

Frente a esta experiencia, Uruguay debería hacer un balance entre los beneficios que obtendría al mejorar la inserción de su oferta exportable por un lado y los costos asociados a incorporar las nuevas disciplinas por el otro. En las nuevas disciplinas la capacidad de internacionalización del país es mucho menor, al tiempo que la política pública de protección a sectores productivos más vulnerables se encuentra muy concentrada en los instrumentos que ellas proveen. De esta manera, los procesos de integración como el TPP plantean un fuerte desafío para el país en materia rediseño de sus políticas públicas.

Referencias bibliográficas y bases de información consultadas

Texto del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (2015). Disponible en: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>

Banco Mundial (2016). Indicadores, base de datos estadísticos. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador>

WITS (2016). Base de datos de comercio internacional del Banco Mundial. Disponible en: <http://wits.worldbank.org/>

URUGUAY, TURQUÍA Y EL GENOCIDIO ARMENIO

ENTRE DIPLOMACIA, COMERCIO Y PRINCIPIOS

Daniel Karamanoukián¹

En el año 1965 con motivo del Cincuentenario del Genocidio perpetrado por el Estado turco contra la nación armenia, Uruguay aprobó una histórica ley –y pionera a nivel internacional– de reconocimiento del genocidio armenio. Desde el momento mismo de su promulgación, las presiones políticas, diplomáticas y económicas, estuvieron a la orden del día, siendo motivo hasta hoy, de sucesivas e ininterrumpidas protestas por parte del Estado turco al Estado uruguayo, por su apoyo a la Causa Armenia. Pese a esto, las relaciones diplomáticas y comerciales entre Turquía y Uruguay fueron aumentando con el paso de los años, en el transcurso de los cuales se establecieron distintos tipos de acuerdos, convenios y tratados, tanto bilaterales como entre organismos regionales (de los cuales nuestro país es miembro) y Turquía.

En 2015, se batió el récord de importaciones de productos turcos al Uruguay, al tiempo que las exportaciones hacia Turquía fueron del orden de los 128 millones de dólares, la cifra más alta después de las ventas de los años 2010 y 2011. Paralelamente, desde 1965, se fueron sucediendo pronunciamientos a nivel del Poder Legislativo, mensajes desde el Ejecutivo, resoluciones y declaraciones a nivel departamental e incluso de organismos regionales de los que nuestro país forma parte, que lejos de cambiar su posición, hicieron que Uruguay transformara el tema del reconocimiento del genocidio armenio, en una verdadera política de Estado. Reflejo de esta posición, el 24 de abril de 2015, en el acto central de recordación del Centenario del Genocidio, se dieron cita en el Salón de los Pasos Perdidos del Palacio Legislativo, el Presidente Tabaré Vázquez y los ex presidentes Julio M^a Sanguinetti, Luis A. Lacalle, Jorge Batlle y José Mujica.

Las relaciones diplomáticas entre Turquía y Uruguay se iniciaron en 1892 con la designación en el “Imperio de Turquía”, del doctor Virgilio Zucchinetti como Cónsul en Constantinopla. En 1911 se establecería en Buenos Aires el Sr. Emir Arslán como embajador del Imperio Otomano en Argentina, con jurisdicción en nuestro país. A comienzos de la Primera Guerra Mundial, Arslán denunció distintos hechos –incluida la persecución de armenios– en Turquía y dimitió de sus funciones. En 1929 hay un avance en las relaciones bilaterales entre Uruguay y Turquía, cuando se firma un “Tratado de Amistad”, celebrado en Roma y ratificado en 1933.

A mediados de la década del sesenta del siglo XX paralelamente a las gestiones para estrechar los vínculos bilaterales entre Uruguay y Turquía, la diplomacia turca comienza

1 Dirigente de la Asociación Cultural Uruguay – Armenia (ASCUA). Miembro de la Comisión de Conmemoración del Centenario del Genocidio Armenio.

a difundir los primeros materiales que desconocen el genocidio armenio². En esa época, legisladores uruguayos estaban preocupados por que Uruguay ratificara la Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio, sancionada el 9/12/1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Esa coincidencia de preocupaciones, lleva a conversaciones entre jóvenes uruguayo-armenios nucleados en la Mesa Coordinadora de Organizaciones Armenias del Uruguay y el diputado Enrique Martínez Moreno. Finalmente, de esa comunión entre el anhelo de los jóvenes por lograr que el genocidio armenio en particular, tuviera reconocimiento –por primera vez–, por parte de un Estado y la preocupación de esos legisladores por que Uruguay ratificara la Convención de 1948, a comienzos de 1965 el legislador Martínez Moreno redactó el proyecto de ley de reconocimiento del Genocidio armenio. El mismo fue presentado en la Comisión de Constitución y Códigos de la Cámara de Representantes. Además de Martínez Moreno firmaban los representantes Hugo Batalla, Aquiles Lanza, Alfredo F. Massa, Zelmario Michelini y Alberto M. Rosselli³.

En el marco de una intensa y creciente movilización de la comunidad armenia; en medio del tratamiento de temas que preocupaban de sobremanera –y justificadamente–, a la clase política nacional⁴, con tiempos muy acotados, finalmente la ley de reconocimiento del Genocidio armenio fue aprobada el 20 de abril. La ley 13.326 definió “*el 24 de abril próximo “Día de recordación de los mártires armenios” en homenaje a los integrantes de esa nacionalidad asesinados en 1915*”. Con esta Ley, Uruguay fue el primer país en el mundo (y por muchos años el único) en reconocer el genocidio sufrido por los armenios. Esta declaración transformó al Estado uruguayo en un pionero, que de alguna manera marcó rumbos para que a nivel mundial otros estados y organismos internacionales, años más tarde, hicieran lo propio. Así, trabajosamente, el tema armenio fue ganando apoyo, al tiempo que la comunidad mundial iba desarrollando el análisis del tema de la violación de los Derechos Humanos y el terrorismo de Estado y los mecanismos para evitar los crímenes contra la humanidad.

Desde la aprobación de la ley, y en forma ininterrumpida, a lo largo de más 50 años, el Estado turco, a través de sus representantes diplomáticos, ha enviado materiales

2 Entre esos panfletos, fue enviado a medios gubernamentales uruguayos, el librito “*Algunas Páginas de la Historia de Turquía, Tierra de Paz y Tolerancia*”, editado en Buenos Aires en versión española en esa época (pero que tuvo ediciones en años posteriores).

3 CÁMARA DE REPRESENTANTES, Comisión de Constitución y Códigos, “Día de recordación de los mártires armenios” Conmemoración. Carpeta N° 1829, Repartido N° 756. Febrero de 1965.

4 En esos días el país se encontraba convulsionado, principalmente por dos hechos: la intervención del Banco Transatlántico y la llegada de una nueva “Marcha Cañera” de los trabajadores azucareros del norte de la República. No obstante ello, la “Marcha del Silencio” de los armenios de Uruguay, que recorrió la avenida 18 de Julio el 23 de abril pareció continuarse simbólicamente al día siguiente con la “Marcha Cañera”. Sin saberlo, los sobrevivientes del ‘15 y sus descendientes refugiados en la (ya no) “Suiza de América”, se unían con los más desposeídos y explotados de esta tierra. Los unía un mismo reclamo: Justicia.

escritos, solicitado entrevistas y presionado a diplomáticos⁵, ministros y políticos uruguayos por tratar el tema armenio (y de otras naciones con las que Turquía mantiene litigios) y enviado notas de protesta acerca de cómo y qué debían votar los representantes diplomáticos uruguayos en organismos internacionales.

Recién en 1982 –en plenas dictaduras cívico-militares tanto en nuestro país como en Turquía– se establecería el Consulado General Honorario de Turquía en Montevideo. La instauración de la dictadura militar en Uruguay, hace que las movilizaciones armenias por el tema del reconocimiento del Genocidio, sufran un impasse obligado.

Restablecida la democracia en 1985, ya en la primera Legislatura pos dictadura, en la Cámara de Senadores son tratados y votados por unanimidad pedidos para que la “Cancillería instruya a nuestra Representación en las Naciones Unidas, en el sentido de apoyar las reivindicaciones del pueblo armenio” y que además “apoyen el pedido del pueblo armenio requiriendo la inclusión de los asesinatos ocurridos en el año 1915, en las prescripciones de la Convención del año 1948 sobre condena al genocidio”⁶

Desde comienzos de los '80, representantes diplomáticos turcos enviaron al Ministerio de Relaciones Exteriores, material impreso de propaganda anti armenia y además contra los griegos, los chipriotas, los búlgaros y los kurdos. Documentos similares fueron enviados al Instituto Artigas del Servicio Exterior y posteriormente a las Bibliotecas Nacional y del Palacio Legislativo. Materiales del mismo tenor fueron entregados a representantes uruguayos en el exterior. También recibieron materiales ANDEBU y periodistas y medios de prensa locales (Karamanoukián, 2005).

En 1987, en la Cámara de Diputados se aprobó una resolución similar a las aprobadas en Senadores. Ese año se establecería un Consulado General Honorario de Uruguay en Estambul. En 1989, designado por la dictadura del Gral. Kenán Evren, entraría en funciones como Cónsul General Honorario de Turquía en Uruguay, el Sr. David Levy y paralelamente el Poder Ejecutivo uruguayo, designaría al Sr. Yüksel Erimtan como su correspondiente de la República, en Ankara. En lo que refiere al comercio entre ambos países, un informe sobre Turquía elaborado en la Cancillería uruguaya en junio de 1988 es ilustrativo de lo que sucedía por entonces: “*Las relaciones entre Uruguay y Turquía son buenas pero carecen de resultado práctico, en el sentido de que no existe un intercambio comercial importante desde hace algunos años*”

Las declaraciones realizadas en 1989 por el embajador turco de la época según Informe del Director de la Dirección Regional Europa de la Cancillería uruguaya, ilustran

5 Un ejemplo fueron las presiones ejercidas al entonces embajador en Argentina Juan Raúl Ferreira por su homónimo turco Sencar Oszoy, quien llegó a pedir la remoción del representante uruguayo de la embajada en Buenos Aires. Testimonio del Dr. Juan Raúl Ferreira. Entrevista realizada el 19/11/2009. Ver además MRE. AA. Embajada del Uruguay en la Rep. Argentina. Fax N° 1273, fechado el 19/10/1995.

6 Ver https://parlamento.gub.uy/documentosleyes/documentos/diarios-de-sesion?DS_Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=01-04-1985&DS_Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=21-06-1985&Cpo_Codigo_2=All&Ssn_Nro=&TS_Diario=&Texto=

7 Ver MRE, AA, Caja N.° 10, Informe “TURQUIA, junio 1988”.

esa tendencia: “se destaca el énfasis puesto por el Embajador visitante en la posibilidad de incrementar de manera significativa el intercambio comercial bilateral (...) donde están radicadas las mayores perspectivas de estrechar vínculos entre nuestro país y la República de Turquía, ya que en las relaciones políticas y culturales —y en esto se adelantó a reconocerlo el Embajador turco sin que se hiciera mención al tema— hay una obvia interferencia para progresar debido a la presencia en nuestro país de comunidades originarias de países —y de naciones— con los cuales Turquía ha tenido, y en algunos casos aún hoy mantiene, importantes contenciosos”⁸.

Esta política parece haber sido la guía rectora de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Vale decir: los negocios con Turquía transcurrieron en forma paralela a las declaraciones de principios en lo que se refiere al apoyo de los reclamos de justicia de los armenios en el ámbito de los Derechos Humanos y reconocimiento del Genocidio, sin que lo primero condicionara lo segundo.

En 1996 es firmado un Acuerdo de Exención del pago de visas entre ambos países. Desde la década de 1990 se estudió en la Cancillería uruguaya la posibilidad de la apertura de una embajada en Turquía sin que se haya concretado hasta el momento presente. En marzo de 2004, el Legislativo uruguayo aprobará la Ley 17.752. Ella tomará textualmente los principales artículos de su predecesora del año 1965, pero profundizará su pronunciamiento incluyendo la recordación de los mártires armenios “a perpetuidad.” Por entonces se produjo un aumento de las relaciones comerciales entre nuestro país y Turquía.

En julio del 2005, el Embajador de Turquía, Sr. Sükrü Tufan, fue recibido por la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados. Dijo que el motivo de su visita era proponer la creación de un grupo de amistad parlamentario. No obstante ello, abordó el tema armenio durante la reunión con los parlamentarios uruguayos. Comenzó diciendo: “...quisiera poner el acento en una cuestión muy sensible para los uruguayos, pero mucho más para los turcos: la cuestión armenia.(...) No voy a hacer una exposición sobre este asunto; ustedes saben de qué se trata. Siempre han escuchado a la parte armenia. No hemos tenido muchas posibilidades de decirles lo que nosotros, los turcos, pensamos. Personalmente, creo que cometimos el error de quedarnos callados hasta ahora”. Asimismo, el Embajador de Turquía hizo entrega a parlamentarios uruguayos del libro “Armenian claims and historical facts. Questions and answers”, editado por el “Center for Strategic Research”, Ankara 2005⁹.

En 2007 las exportaciones de Uruguay a Turquía alcanzaron u\$s 16.4 millones (0, 36% del total); y las importaciones desde Turquía 7.1 millones de dólares (0, 12%). Hasta ese momento los negocios eran entre privados, pero ese año se produce por primera vez la compra por parte del Estado uruguayo, de equipos de telecomunicación a través del Ministerio de Defensa Nacional a la empresa semiestatal turca de armamen-

8 Ver MRE, AA, Caja N.º 3, Circular 070 “Memoria anual 1989”.

9 Testimonios de los Diputados Rubén Martínez Huelmo y Carlos Gamou quién facilitó un ejemplar al autor del presente trabajo. Entrevistas realizadas en agosto de 2005.

tos ASELSAN¹⁰ (con mayoría accionaria de capitales del Ejército turco), por casi U\$S 3.000.000¹¹.

En carta enviada en octubre al matutino “El País”, el Embajador de Turquía Hayri Hairet Yalav, pretende refutar dos notas editoriales aparecidas en dicho diario, bajo los títulos “*Genocidio Armenio*” y “*Genocidios*”, aduciendo que “*categorizar como “genocidio” las medidas otomanas en contra de las sublevaciones nacionalistas armenias*” es una interpretación “*contraria a la definición presente en el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción de Genocidio, aprobado por las Naciones Unidas 1948.*” En su carta¹², también critica al Legislativo uruguayo por sus pronunciamientos sobre el tema armenio; como si los delitos de lesa humanidad fueran exclusivamente un asunto de política interior de los estados, o atinente en exclusividad a la víctima y el victimario.

El 19 de noviembre de 2007 (impulsada por Uruguay en la VII Sesión Plenaria), el Parlamento del Mercosur aprobó una resolución que, reconociendo el Genocidio armenio declaraba “*Su más enérgica condena al Genocidio Armenio que costó un millón y medio de vidas entre 1915 y 1923 ejecutado por el Imperio Turco Otomano y expresa su solidaridad con la justa causa del Pueblo Armenio*”. A la vez exhortó “*a los Gobiernos y Parlamentarios que aún no han hecho el reconocimiento y la condena a éste crimen de lesa humanidad a efectuarlo*”¹³.

Esto no fue obstáculo para que el comercio entre el conjunto de los países miembros del bloque regional y Turquía se viera incrementado. Incluso se suscribió un Acuerdo Marco entre el MERCOSUR y Turquía, tendiente a la creación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambas partes. Dicho Acuerdo fue aprobado por el Poder Legislativo uruguayo en abril del 2011 y el Ejecutivo promulgó la ley 18742 pocos días después.

En 2009, los días 29 y 30 de abril se produjo la visita del Viceministro de Comercio de Turquía. En la ocasión se suscribió un Acuerdo de Cooperación Comercial y Técnica y un Acuerdo de Amistad y Cooperación. Empresarios turcos que lo acompañaron, celebraron una ronda de negocios con firmas uruguayas que fue organizada por **la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y la Dirección de Inteligencia, Promoción Comercial e Inversiones del Ministerio de Relaciones Exteriores**. Los empresarios

10 www.aselsan.com.tr .La misma empresa realizó un fuerte marketing en nuestra región con el objetivo de concretar negocios con fuerzas armadas de Sudamérica. En mayo del año 2009, la estatal chilena FAMAE firmó un memorando de entendimiento con Aselsan relativo al desarrollo de proyectos en el área de defensa por u\$s 150 millones.

11 La posibilidad de que ese negocio se realizara, ya se manejaba desde fines del 2005 al menos. Ver Foro Saorbats Fuerzas Armadas Iberoamericanas, 2/11/2005. saorbats.com.ar/foro/viewtopic.php?f=20&t=384&p=110589

12 Ver diario El País del 31 de octubre del 2007 en la sección “Ecos. La voz del Lector”. Las notas editoriales a las que respondió se publicaron los días 23 y 24 de octubre.

13 Ver <http://www.parlamentodelmercosur.org/archivos/DECL%2004%202007.pdf>

eran miembros de la Confederación de Hombres de Negocios e Industriales de Turquía (TUSKON), uno de los grupos que forman parte del Movimiento Gülen¹⁴.

Aliado al presidente turco Recep Tayyip Erdogan electo en 2002, Gülen comparte sus ideales de instaurar en Turquía, un neo otomanismo de base islámica y de fuerte tinte nacionalista turco. Los miembros del “Movimiento” comienzan a ocupar cargos de alto rango dentro del aparato estatal. En su agenda están incluidas las tareas de lobby contra el reconocimiento internacional del genocidio armenio¹⁵.

En 2010 y 2011, Turquía mediante medidas de subsidio, apoyos directos y/o incentivos arancelarios, promovió la importación de ganado en pie uruguayo y se transformó en el principal importador en ese rubro. Cambios en las políticas de importación hicieron que por varios años las exportaciones desde Uruguay hacia Turquía cayeran. Estos vaivenes comerciales de Turquía responden a sus intenciones de avances diplomáticos en otros terrenos.

Ello no ha obstado a la continuidad de la política exterior de Uruguay en la cuestión armenia. En ese sentido fueron la participación del presidente Mujica el 24 de Abril de 2010 en la conmemoración del 95º aniversario del genocidio armenio; la promulgación al año siguiente de la ley 18.834 que en su artículo 205 encomienda al Ministerio de Educación y Cultura desarrollar el “Museo del Genocidio Armenio”; el viaje a la República Armenia –y las declaraciones allí realizadas– del entonces canciller Almagro. Y finalmente, la visita del presidente armenio en 2014 a nuestro país, al término de la cual junto a Mujica, firmó una Declaración Conjunta, que entre otros puntos manifiesta que: “*Con miras al Centenario del genocidio del pueblo armenio formularon un llamado a los estados del mundo y a los organismos internacionales a reconocer y condenar el crimen ocurrido en 1915 en el Imperio Otomano contra el pueblo armenio y contra toda la humanidad*”, así como el compromiso para “*trabajar conjuntamente en el marco de las organizaciones internacionales para la prevención y condena de los genocidios*”¹⁶.

Desde 2012 la representación uruguaya en Turquía es ejercida en calidad de concurrente por el titular de la embajada de Uruguay desde la República Checa. Por su parte, el embajador turco acreditado en Argentina es concurrente en Uruguay. En materia económica, la marca global Tuskon que se estableció en el país el 2009 a partir de la visita

14 Dirigido por el clérigo Fethullah Gülen, además de Tuskon, el “Movimiento” controla el periódico conservador Zaman, la agencia noticiosa Cihan, el banco privado Asya, la cadena de televisión TV Samanyolu y muchos otros medios de comunicación y organizaciones empresariales, educativas, etc. en Turquía. Posee filiales en el resto del mundo. (Kendikian, 2014).

15 En Estados Unidos por ejemplo, Faruk Taban, presidente de la Alianza Turco Americana, grupo que engloba una serie de organizaciones gülenistas, aseguró que desde 2007 trabajan para impedir que un proyecto de reconocimiento del genocidio armenio progrese a nivel del Congreso norteamericano. Ver https://www.buzzfeed.com/rosiegray/secretive-turkish-movement-buys-us-influence?utm_term=.diAxRmQAw#.byEY8W316

16 Ver https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2014/noticias/NO_N444/Decl.pdf

de los empresarios, posibilitó el incremento de los lazos comerciales y las inversiones¹⁷. El presidente de Tuskon, Rizanur Meral, precisó que luego de unos años trabajando para ingresar en América Latina, consideraron a Uruguay como “*un país estable políticamente, que presenta garantías jurídicas para inversionistas, y es un punto estratégico para insertarse en la región*”^{18 19}.

En 2014 Turquía ocupaba el lugar 12º entre los principales destinos de las exportaciones de Uruguay con U\$S 27 millones, lo que representaba el 0,29 % del total de exportaciones de nuestro país. En 2015 pasó al lugar 10º con U\$S 128 millones esto es 1,7% del total de exportaciones de ese año.

Este incremento en las relaciones económicas no ha cuestionado en nada la política exterior de Uruguay en ese tema sensible. El 24 de abril de 2015 en el Acto Central de Conmemoración del Centenario del genocidio armenio en el Salón de los Pasos Perdidos del Palacio Legislativo, se dieron cita el Presidente de la República Tabaré Vázquez y los ex presidentes Julio M^a Sanguinetti, Luis Alberto Lacalle, Jorge Batlle y José Mujica; es decir todos los titulares del Ejecutivo desde el retorno a la Democracia. Además, ministros, parlamentarios, la Intendenta de Montevideo, integrantes de organismos estatales, diplomáticos acreditados en el país, representantes de la sociedad civil, religiosos, organizaciones de defensa de los Derechos Humanos y miembros de distintas colectividades. La comunidad armenia hizo entrega en dicha oportunidad al Dr. Vázquez –como representante del Estado y el pueblo uruguayos–, de una plaqueta de agradecimiento a Uruguay por su continua y activa solidaridad hacia el pueblo armenio y su Causa y a través de ésta, con la defensa de los Derechos Humanos y contra los crímenes de lesa humanidad.

Bibliografía

- Boulgourdjián, Néida (Coord.), *El Genocidio armenio en la prensa argentina*, T. II 1901-1915, Bs. As., Ed. U.G.A.B., 2005.
- Karamanoukián, Daniel (2005) Consideraciones en torno a las declaraciones del Embajador de Turquía en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, *Oficina de Relaciones y Difusión de ASCUA*, Serie Del Vigía” N° 1, Montevideo. Agosto.
- Karamanoukián, Daniel (1985) *El Genocidio armenio en la prensa del Uruguay. Año 1915*, Montevideo, Ed. Aní.

17 Si bien la alianza Erdogan – Gülen se rompió en 2013 y de aliados pasaron a ser irreconciliables enemigos, la relación comercial de los empresarios de Tuskon (originariamente promovidos desde el aparato estatal de Turquía, como vimos anteriormente), permaneció. Sería interesante conocer si los negocios con Uruguay a través de empresas del grupo Tuskon, no serán afectados por el enfrentamiento entre Fethullah Gülen y su Movimiento y el presidente turco Erdogan.

18 Ver <http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/inversores-de-turquia-en-uruguay/>

19 El presente trabajo fue escrito con anterioridad a los sucesos de mediados de julio de 2016, ocurridos en Turquía, que involucran a Erdogan y Gülen.

- Kendikian, Pablo (2014) Fethullah Gülen. La enigmática red política turca llega a la Argentina, Buenos Aires, Ed. Ciccus.
- Uras, Esat (1988) *The armenians in history and the armenian question* Ankara, Documentary publications.



Setiembre, 2016. Depósito Legal Nº 370.246/16
www.tradinco.com.uy

El Anuario *Política Internacional & Política Exterior 2015-2016* tiene como referentes centrales las *Migraciones, geopolítica y derechos humanos en la construcción de nuevos acuerdos espaciales*, temas que concitaron la atención y preocupaciones en ese período.

El Anuario es una iniciativa del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que pudo ser llevada a cabo con la contribución de múltiples colegas, amigos y colaboradores con quienes los integrantes del Programa comparten redes académicas, programas, actividades y proyectos.

El Anuario está dividido en tres partes - Sistema Mundial/Internacional, Regiones/Mundo y Política Exterior, que posibilitan un abordaje diferenciado en el marco de una evolución de cercanías de la humanidad. Los temas se atraviesan, entrecruzan y permean debates que se plantean en los distintos niveles de organización de las sociedades humanas. Eso hace posible las cercanías de cada uno de nosotros con lo que ocurre en otros ámbitos y regiones/mundo.

