

Junio 2018

127

ISSN 1852-7213

# CUPEA

Cuadernos de Política  
Exterior Argentina



**CERIR**

Centro de Estudios en Relaciones  
Internacionales de Rosario

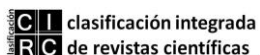
**CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA**  
*Nueva Época*

**ISSN 0326-7806 (edición impresa)**  
**ISSN 1852-7213 (edición en línea)**

**DIRECTORAS:** Dra. Miryam COLACRAI y Dra. Gladys LECHINI  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

**CONSEJO DE REDACCION:** Prof. Anabella Busso (Argentina)  
Prof. Gustavo Marini (Argentina)  
Prof. Celestino del Arenal (España)  
Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)  
Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)  
Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)  
Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)  
Prof. Joseph S. Tulchin (Estados Unidos)  
Prof. Alberto van Klaveren (Chile)

En memoria del Director: Dr. Alfredo Bruno Bologna  
En memoria de los Consejeros: Prof. Jack Child  
Prof. Juan Carlos Puig  
Prof. Luciano Tomassini



Dirección Nacional de Derecho de Autor: Expediente N° 5352261/18  
Publicación trimestral propiedad de Miryam Colacrai y Gladys Lechini  
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia  
Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC): Grupo C  
Catalogada: Dialnet (Universidad de La Rioja, España)  
Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN) de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE)



Los contenidos de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual (by-sa)**, que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.  
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de los Cuadernos de Política Exterior Argentina.

Colaboración en traducciones: Laura Marsol  
Edición: Lidia Gatti

Al final de este número se detalla el listado de las publicaciones del CERIR. El texto completo de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* señalados con el asterisco (\*) está disponible en la página web <http://www.cerir.com.ar>

**Correo electrónico:** [cerir@unr.edu.ar](mailto:cerir@unr.edu.ar)

**CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF CHANGE**

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO CERIR  
Maipú 1065 – 3° piso – oficina 301  
2000 ROSARIO (SANTA FE)  
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-420123

## EDITORIAL

En la segunda mitad de esta década, el sistema internacional sigue presentándose como incierto y sorpresivo. Los Estados centrales están intentando recuperar el eje de un poder que se mostró difuso a principios del nuevo siglo, frente a movimientos tectónicos que apuntaban a una reconfiguración de fuerzas liderada por China y otros emergentes. No obstante, a poco de finalizar la primera década, se observó un retroceso de las esperanzas de un cambio más equitativo para América Latina y los países del Sur.

En esta dirección apunta el trabajo de **Patrícia Nasser de Carvalho** y **Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves**. En “Reflexões sobre a atuação do Brasil na América do Sul no Século XXI: uma potência regional?” las autoras discuten el liderazgo brasileño en la región durante el gobierno de Lula da Silva, así como la desaceleración del activismo en los procesos de Integración regional durante el gobierno de Temer.

En similar sentido, para argumentar sobre las debilidades de la categoría de “regionalismo post-liberal”, **Hugo Daniel Ramos** en “Modelos de integración en América Latina: objetivos, mecanismos y actores”, avanza sobre las características de los procesos de integración en la mencionada región y su vinculación con los modelos de desarrollo.

Con una mirada desde la región latinoamericana pero corriéndonos hacia oriente, se abordan también otros temas de relevancia para las transformaciones que se están operando en el sistema internacional. Por ejemplo, para el caso del Medio Oriente y como consecuencia de la llamada Primavera Árabe, **Rubén Paredes Rodríguez** nos ilustra sobre “Un análisis constructivista del pensamiento de la Hermandad Musulmana de Egipto y su propuesta identitaria de democracia para el mundo árabe: una amenaza al *status quo* regional”.

Por su parte **María Belén Serra**, se propone clarificar los procesos de reconfiguración de fuerzas y la reaparición de actores que pretenden incidir en la organización de las reglas de juego internacionales, se ocupa de la Rusia de Putin en el nuevo milenio en “El BRICS como puente para la re-emergencia de la Federación Rusa: el ascenso de los otros y su estrategia de jugador global”.

En otro orden de cuestiones, y con un tema de altísima relevancia **María del Pilar Bueno** y **Duilio Lorenzo Calcagno** analizan algunos aspectos del debate relativo a la dñada cambio climático-transición energética en el contexto de la adopción e implementación del Acuerdo de París, estudiando las contribuciones nacionales presentadas por los diez países que generan mayor cantidad de emisiones totales de GEIs a nivel global. Con ello pretenden identificar en qué sentido los esfuerzos comprometidos se orientan hacia dicha transición.

Los artículos de opinión reseñan la experiencia de un diplomático argentino retirado, el Embajador **Juan José Santander** quien, en “Siria en sus actuales circunstancias”, enfoca el conflicto y las situaciones traumáticas que se viven en ese país, que es una piedra caliente en

Medio Oriente y que ha complicado seriamente la pulsada entre Trump y Putin, así como entre los principales actores regionales.

En la misma tónica, el Embajador retirado **Miguel Ángel Cúneo** realiza la primera entrega de su percepción sobre otra situación difícil y compleja, cual El futuro de Ucrania: entre el conflicto de Donbas, la pérdida de Crimea y los Acuerdos de Minsk (Parte I)”.

Para cerrar, contamos con el aporte de **Esteban Covelli**, la reseña del libro *Política, Cultura e Sociedade na América Latina*, obra recientemente editada en Brasil (2018), con Lúdia Xavier De Oliveira y Carlos Federico Domínguez Ávila como Organizadores.

Cabe aclarar que nuestros *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (CUPEA) Nueva Época son de periodicidad semestral y que están abiertos a la colaboración de la comunidad académica local y extranjera, garantizando pluralismo teórico, variedad temática y multidisciplinariedad, con evaluación de referato doble ciego.

**Miryam Colacrai      Gladys Lechini**  
**Directoras**

## INDICE

### ARTÍCULOS

- Reflexões sobre a atuação do Brasil na América do Sul no Século XXI: uma potência regional?**  
Patrícia Nasser de Carvalho y Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves 5-24
- Modelos de integración en América Latina: objetivos, mecanismos y actores**  
Hugo Daniel Ramos 25-41
- Un análisis constructivista del pensamiento de la Hermandad Musulmana de Egipto y su propuesta identitaria de democracia para el mundo árabe: una amenaza al status quo regional**  
Rubén Paredes Rodríguez 43-62
- El BRICS como puente para la re-emergencia de la Federación Rusa: el ascenso de los otros y su estrategia de jugador global**  
María Belén Serra 63-74
- Cambio Climático y Energía: antecedentes y debates en torno a la adopción e implementación del Acuerdo de París**  
María del Pilar Bueno y Duilio Lorenzo Calcagno 75-96

### ARTÍCULOS DE OPINIÓN

- Siria en sus actuales circunstancias**  
Juan José Santander 97-101
- El futuro de Ucrania: entre el conflicto de Donbas, la pérdida de Crimea y los Acuerdos de Minsk (Parte I)**  
Miguel Ángel Cúneo 103-107

### RESEÑA

- DE OLIVEIRA XAVIER, Lúdia; DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos Federico (Organizadores) (2018). *Política, Cultura e Sociedade na América Latina. Estudos interdisciplinares e comparativos*, por Esteban Covelli** 109-113

#### Cómo citar

Autor (2017). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 126, julio-diciembre, disponible en [www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)

## Reflexões sobre a atuação do Brasil na América do Sul no Século XXI: uma potência regional?

Patrícia Nasser de Carvalho\*  
Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves\*\*

### Resumo

O objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional na América do Sul no século XXI por meio da análise de evidências que corroboraram (ou não) o exercício deste papel e de sua liderança na região. Verifica-se que durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), apesar de o Brasil ter enfrentado certas limitações no desempenho deste papel e de não ser uma potência regional incontestada, mostrou vontade de assumir uma posição como elo fortalecedor dos processos de integração. Contudo, a atuação do país como potência regional encontrou obstáculos na gestão de Dilma Rousseff (2011-2016), que demonstrou menor ativismo em função de mudanças nas condições domésticas e internacionais. Por fim, analisa-se o cenário atual, em que o governo brasileiro é conduzido por Michel Temer (2016-2017), cujos esforços demonstram intenção de modificar a política externa para a América do Sul em relação aos governos petistas, desacelerando o ativismo do Brasil nos processos de integração regional. Neste sentido, infere-se que enquanto no governo Lula o Brasil posicionou-se como uma potência regional, no alvorecer desta década, a pró-atividade do país na região foi menor, demonstrando a falta de uma perspectiva de longo prazo no que tange à política regional.

**Palavras-chave:** Brasil - América do Sul - potência regional - liderança

## Reflexiones sobre la actuación de Brasil en América del Sur en el siglo XXI: ¿una potencia regional?

### Resumen

El objetivo de este artículo es examinar la actuación de Brasil como potencia regional en América del Sur en el siglo XXI por medio del análisis de evidencias que corroboraron (o no) el ejercicio de este papel y de su liderazgo en la región. Durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), pese a que Brasil enfrentó ciertas limitaciones al desempeñar este papel y que no fue una potencia regional incuestionable, mostró voluntad de asumir una posición como eje fortalecedor de los procesos de integración. Sin embargo, la actuación del país como potencia regional encontró obstáculos en la gestión de Dilma Rousseff (2011-2016), quien demostró menor activismo como consecuencia de las transformaciones en las condiciones domésticas e internacionales. Finalmente, se analiza el escenario actual, en el que el gobierno brasileño es conducido por Michel Temer (2016-2017), cuyos esfuerzos demuestran intención de modificar la política exterior para América del Sur en relación a los gobiernos anteriores, desacelerando el activismo de Brasil en los procesos de integración regional. En este sentido, se infiere que la actitud proactiva del país en la región fue menor, demostrando la falta de una perspectiva de largo plazo en lo que se refiere a la política regional.

**Palabras clave:** Brasil - América del Sur - potencia regional – liderazgo

---

\* Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Brasil. Doutora em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Correio Eletrônico: [patricia.nasser.carvalho@gmail.com](mailto:patricia.nasser.carvalho@gmail.com).

\*\* Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Mestre em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Atualmente é coordenadora adjunta e professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário La Salle-RJ, Niterói, Brasil. Correio Eletrônico: [fnanci@gmail.com](mailto:fnanci@gmail.com).

## Reflections on Brazilian Acting in South America in the 21<sup>ST</sup> Century: A Regional Power?

### **Abstract**

The purpose of this article is to examine Brazilian acting as a regional power in South America in the 21<sup>st</sup> century through the analysis of evidences that corroborate (or not) the exercise of this role and leadership in the region. During the administration of President Lula da Silva (2003-2010), although Brazil had faced certain limitations in the performance and was not an uncontested regional power, it showed willingness to assume a position as a strengthening link between regional integration processes. However, Brazilian performance as a regional power had encountered obstacles during President Dilma Rousseff's (2011-2016) mandate, which had shown less activism in relation to the previous presidency due to changes in domestic and international conditions. Finally, the current scenario is analyzed, in which Brazilian government is led by Michel Temer (2016-2017), whose efforts demonstrate intentions to modify Brazilian foreign policy towards South America in relation to the previous governments, decelerating activism of Brazil in the processes of regional integration. In this sense, it's inferred that while in Lula's government Brazil had positioned itself as a regional power, at the dawn of this decade, the country's pro-activity in the region was smaller, demonstrating lack of a long-term perspective on regional policy.

**Key words:** Brazil - South America - regional power - regional leadership

TRABAJO RECIBIDO: 26/03/2018 TRABAJO ACEPTADO: 10/04/2018

## Introdução

As eleições de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, a partir de 1999, que caracterizaram o que se convencionou chamar de onda rosa, propiciaram mudanças na política externa da grande maioria dos países da região, implicando em transformações nas suas relações com os Estados Unidos (EUA) e na intensificação das iniciativas regionais de integração e cooperação (Serbin; Vigevani; Hershberg, 2014). Essas iniciativas se basearam na ideia de fortalecimento da América do Sul a partir de processos autóctones, que se consubstanciaram no reforço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), na Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), entre outras ações integrativas que foram além das áreas de comércio e investimentos.

Sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil se posicionou como elo integrador da região e empenhou-se em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul. Neste sentido, houve um esforço do governo brasileiro em atuar como uma potência na região, investindo nas instituições regionais, na internacionalização das empresas brasileiras, em projetos de cooperação para o desenvolvimento e na área de infraestrutura, assim como na mediação de crises entre seus vizinhos. A diplomacia do governo Lula reforçou os princípios de autonomia e globalismo, priorizando a liderança regional e em paralelo às suas aspirações de ascensão como potência global (Saraiva, 2013). Este cenário foi marcado pela emergência de uma nova dinâmica geopolítica que se estabeleceu na América do Sul a partir dos anos 2000, caracterizada por um movimento de maior integração na região e diversidade dos projetos regionais.

No alvorecer desta década, a chegada à presidência de Dilma Rousseff (2011-2016) foi marcada por alguns ajustes na política exterior brasileira, cujas repercussões perpassaram o menor envolvimento do Brasil na América do Sul. A combinação das condições do cenário doméstico, regional e internacional resultou no menor ativismo do Brasil em assuntos de política externa em termos regionais. Embora tenham sido mantidos, diluíram-se os esforços diplomáticos no projeto de liderança na região.

Em meio a um cenário adverso, de severa crise econômica e política no país, Michel Temer (2016-2017), então vice-presidente de Rousseff, assumiu a presidência, após um controverso processo de *impeachment* da presidente petista. No início do seu mandato, a diplomacia de Temer lançou a ideia de que uma “nova política externa” orientaria o Brasil, cuja prioridade seria ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como Estados Unidos (EUA) e União Européia (UE), e mais recentes, como China e Índia. Não ficou claro o lugar da América do Sul na estratégia de inserção internacional do país, a despeito de no discurso o MERCOSUL ter sido mantido como prioridade. Desde então, nota-se que, na prática, a importância conferida à região, aspecto singular dos governos petistas, em especial de Lula, esvaziou-se no atual governo brasileiro e que a busca pelo exercício de uma liderança e do papel de potência regional deixou de ser uma constante, abrindo espaço para que outros países busquem desempenhar este papel na América do Sul.

Tomando este cenário como pano de fundo, o objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional a partir de evidências que corroboraram (ou não) o exercício desse papel e de sua liderança na região neste século, buscando responder à pergunta que constitui o título deste artigo: o Brasil é uma potência regional? Para tanto, analisa-se a política exterior brasileira para a América do Sul durante os governos Lula (2003-2010), Rousseff (2011-2016) e Temer (2016-2017).

Este artigo está dividido em cinco seções, além desta breve introdução. A seção a seguir é dedicada às definições conceituais. Em seguida, apresenta-se a política externa regional do governo Lula e do governo Rousseff. Por fim, apresenta-se uma breve reflexão sobre a política do governo Temer para a América do Sul e as considerações finais sobre o tema.



## 1. Definições conceituais: potência regional, potência secundária e liderança

As mudanças recentes na distribuição de poder no sistema internacional, propiciadas pelo enfraquecimento da liderança política dos EUA e pela ascensão de novos polos de poder, suscitou novo interesse da academia pelo tema das regiões. Assim, muitos acadêmicos orientaram suas pesquisas ao estudo das estruturas e dos atores regionais, buscando compreender quais papéis podem desempenhar em um mundo multipolar (Nolte, 2011; Nabers; Godehardt, 2011; Buzan, Waever, 2003).

A literatura sobre o tema não é nova, visto que diversos conceitos foram desenvolvidos ao longo dos anos para compreender os fenômenos políticos, econômicos e sociais que existem nas regiões. Os enfoques analíticos também são múltiplos. Alguns favorecem a abordagem política, outros partem de critérios econômicos e ainda há os que discutem região a partir de critérios de proximidade geográfica, dos problemas que compartilham e do estudo das ideias (Buzan, Waever, 2003; Adler, 1997).

Nos estudos sobre região nas Relações Internacionais, salienta-se o uso do termo potência regional, que é utilizado, segundo a visão realista, para fazer alusão a uma hierarquia de poder no sistema internacional, referindo-se a um país que é influente em uma determinada região ou sub-região (Godehardt; Nabers, 2011). Essa hierarquia reflete a distribuição de recursos de poder e se baseia nos padrões de alocação de recursos econômicos e políticos que servem ao poder dominante. Neste sentido, as potências regionais são consideradas os países que detêm capacidades superiores *vis-à-vis* seus vizinhos, sem, contudo, conseguirem verdadeiramente projetar seu poder em nível global. Ademais, a estabilidade da hierarquia de poder e as instituições de governança regional irão variar de acordo com o poder da potência regional (Nolte, 2010).

Para analisar as potências regionais, Nolte (2011) sistematizou uma definição que contempla aportes teóricos do realismo, do construtivismo e do institucionalismo neoliberal. Conforme sua proposta, uma potência regional é definida como um país que: (i) articula uma posição de liderança em uma região delimitada geográfica, econômica e politicamente; (ii) possui os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projeção de poder regional; (iii) possui grande influência nas relações e nos resultados dos processos regionais; (iv) possui interdependência econômica, política e cultural na região; (v) influencia de forma significativa a delimitação geográfica e a construção política e ideacional da região; (vi) exerce influência por meio de estruturas de governança regional; (vii) articula e define uma identidade e um projeto regional; (viii) provê bens coletivos para a região ou participa de forma significativa da provisão desses bens; (ix) influencia fortemente a definição da agenda de segurança regional; (x) tem uma posição de liderança reconhecida ou respeitada pelos demais atores regionais e extrarregionais; (xi) participa de fóruns inter-regionais e globais, representando não apenas seus interesses, mas também, ao menos de forma limitada, os interesses regionais.

Embora não exista uma definição única e consensual, a proposta de Nolte (2011) consegue abranger diferentes aspectos que a literatura sugere como definidores de potências regionais, englobando fatores mais objetivos, como os recursos materiais, e subjetivos, como a disposição de assumir a liderança na região, a capacidade de exercer a liderança regional, além do reconhecimento do papel de líder pelos vizinhos.

Diante disso, como é possível qualificar uma potência regional? Uma vez que a capacidade material é levada em consideração, pode-se partir de indicadores econômicos, militares, demográficos e de desenvolvimento para fazer a análise dos critérios objetivos. Já a aceitação da liderança da potência pelos vizinhos não é fácil de ser medida, visto que deve levar em conta a dimensão subjetiva, como o reconhecimento dos países na região. Indicadores, como o apoio aos países em cargos de direção em organizações internacionais, podem ser utilizados para auxiliar nesse quesito (Lima, 2014; Wehner, 2011). Mensurar a disposição de assumir um papel de liderança na região é um exercício mais complicado, pois envolve a avaliação das ações de política externa dos países na América do Sul (Lima, 2014). Por fim, examinar a

liderança é a tarefa mais difícil, pois o próprio conceito de liderança é bastante amplo e contestado na literatura.

Ao tratar do conceito de liderança, Lima (2014), por exemplo, sugere que seja compreendido não como a influência sobre terceiros, mas sobre resultados. Esse tipo de influência define um ator com poder de veto, aquele sem cuja anuência não é possível concluir um acordo ou negociação. Outra forma de compreender liderança, sugerida pela autora, é proposta por Destradi (2010 *apud* Lima, 2014:239), que entende o fenômeno no âmbito da cooperação. Nesse sentido, diferentemente da hegemonia, o exercício de liderança se baseia na realização do interesse comum do grupo, na liderança cooperativa.

Outro autor que discute formas de compreender o fenômeno é Fletes (2012), que propõe quatro tipos de categorias de liderança: (i) distributiva (provisão de bens públicos para a região, arcando com a maior proporção dos custos); (ii) multilateral (compartilhar poder com potências secundárias na tomada de decisões em instituições multilaterais); (iii) normativa (projeção de normas e valores para obter aceitação do projeto regional); (iv) consensual (articular uma agenda pluralista que conduza à criação de um consenso regional). Segundo o autor, quanto mais formas de liderança uma potência regional exercer, menores as chances de competição por parte das potências secundárias.

Wehner (2011), por sua vez, discute liderança a partir dos três tipos propostos por Young (1991 *apud* Wehner, 2011:141): estrutural, empreendedora e intelectual. O primeiro tipo se refere à tradução do poder estrutural (recursos materiais) na influência nas decisões, podendo fazer uso de recompensas ou sanções. O segundo tipo se refere à habilidade de convencer e atrair os atores para uma negociação institucional que resulte em benefícios para todos, é consensual em sua essência e não envolve sanções ou recompensas. O terceiro tipo faz alusão ao uso de conhecimento especializado para moldar as perspectivas dos atores, ou seja, se baseia no poder das ideias.

Como visto, há um grande debate sobre o conceito de liderança e algumas definições se aproximam em determinados aspectos. Neste artigo, para fins metodológicos, propõe-se a análise da liderança brasileira a partir de um conjunto das acepções de liderança apresentadas por Destradi (2010 *apud* Lima, 2014), Fletes (2012) e Young (1991 *apud* Wehner, 2011) em três grupos: (i) a liderança cooperativa, consensual e empreendedora, que salienta a capacidade da potência regional de criar consensos e investir em uma relação cooperativa com seus vizinhos, seja através da ativa participação em organizações regionais, da proposição de criação de instituições ou de atitude conciliadora em crises regionais; (ii) a liderança normativa e intelectual, que se reflete na capacidade da potência regional de projetar ideias e valores que influenciam a região e sustentam o projeto regional; (iii) a liderança estrutural e distributiva, que implica um papel de *paymaster* do país, em que sua liderança se reflete na posse e utilização dos recursos materiais, através da provisão de bens públicos, sejam esses a estabilidade regional, a infraestrutura da região ou os custos econômicos da cooperação.

Assim, são observados se esses três tipos de liderança se manifestam na política regional brasileira, buscando-se obter evidências a partir da análise do comportamento do país na América do Sul. Discute-se se houve participação ativa do Brasil nas organizações regionais, liderança na criação de instituições, ativa atuação em imbrólios diplomáticos e crises na região, disposição em assumir o papel de *paymaster* e projeção de ideias capazes de influenciar outros atores e moldar o projeto regional. Vale destacar que a liderança pode ser expressa por mais de uma forma, manifestando-se de maneiras diferentes na política externa do Estado.

Na hierarquia de poder regional, as potências secundárias são países que possuem recursos de poder ideacionais e materiais relativamente menores do que as potências regionais e, portanto, ocupam uma segunda posição de poder regional (Fletes, 2012; Wehner, 2011). Segundo Fletes (2012), as potências secundárias podem responder às estratégias de liderança da potência regional de forma conflitiva, cooperativa ou competitiva. O enfoque conflitivo envolve meios militares e o conflito como opção para limitar a liderança regional. Os enfoques competitivos e cooperativos se equilibram entre as estratégias de *balancing*, que envolve a

busca por garantir um equilíbrio de poder regional, e de *bandwagoning*, que se reflete na conduta do *freerider*. Considerando que a América do Sul é uma zona de paz negativa, as estratégias das potências secundárias frente à potência regional fundamentam-se em estratégias institucionais.

A esse respeito Fletes (2012) menciona que as potências secundárias podem utilizar o *soft balancing*, estratégia em que se busca equilibrar a distribuição de poder assimétrica através da formação de coalizões diplomáticas; do fortalecimento das relações econômicas entre os países da região; da utilização de regras e normas institucionais para influenciar a política externa da potência regional; e da busca por restringir a potência através de acordos institucionais. O *soft balancing* também pode ser buscado através de alianças com potências extra regionais, ou seja, por meio de um equilíbrio externo à região. Como recorda o autor, a conduta da potência regional impacta seu relacionamento com as potências secundárias, caso exista uma situação de rivalidade ou mesmo de negligência regional. Neste sentido, o exercício de liderança por parte do Estado mais poderoso é necessário para evitar a adoção de estratégias de contestação, como as supracitadas.

No âmbito da América do Sul, considerando suas capacidades materiais, o Brasil pode ser considerado potência regional, enquanto Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, potências secundárias. A Tabela 1 a seguir, com dados de 2015, apresenta indicadores que permitem analisar comparativamente a capacidade material desses países na região:

**Tabela 1: Recursos Materiais: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela**

Ano: 2016	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Venezuela
<b>Demografia/Geografia</b>					
População (em milhões)	207,65	43,85	17,91	48,65	31,57
População urbana (em % pop. Total)	86	92	90	77	89
Participação da população no Total Regional	49,1	10,3	4,2	11,5	7,4
Área (Km <sup>2</sup> )	8.515,8	2.780,4	756,1	1.141,7	912,1
<b>Economia e Desenvolvimento</b>					
PIB (em bilhões de dólares, em US\$ correntes)	1.796,18	545,87	247,03	282,46	*1
PIB per capita (em dólares, em US\$ correntes)	8.649,90	12.449,20	13.792,90	5.805,60	*
IDH <sup>2</sup>	0,754	0,827	0,847	0,727	0,767
<b>Militar</b>					
Gastos militares (em milhões de dólares)	22.839	6.164	4.583	9.930	2.336
Gastos militares (em % do PIB) <sup>3</sup>	1,3	1,00	1,9	3,4	0,3
Gastos militares como % dos gastos públicos <sup>4</sup>	3,1	2,4	7,1	11,8	0,70
Efetivo (pessoal) das Forças Armadas <sup>5</sup>	729.500	105.450	109.405	481.100	265.000

Fonte: elaboração própria a partir dos dados das organizações indicadas.

Como é possível observar, há uma grande concentração dos recursos materiais no Brasil. A população brasileira é a maior da região, correspondendo a 49,1% da população sul-americana. O território brasileiro é três vezes maior que o argentino, que ocupa o 2º lugar no ranking, e possui abundância em recursos naturais, como florestas, recursos hídricos, petróleo, gás natural e minerais, terras férteis para a agricultura e enorme biodiversidade. Os indicadores

<sup>1</sup> Na base de dados do Banco Mundial não estavam disponíveis os dados de PIB e PIB per capita da Venezuela.

<sup>2</sup> Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) referentes a 2015. Os dados de 2016 não estavam disponíveis. Informação extraída de: <http://hdr.undp.org/>. Consulta em: 13 de dezembro de 2017

<sup>3</sup> Dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) referentes a 2016. Informação extraída de: <https://www.sipri.org/>. Consulta: 28 de novembro de 2017.

<sup>4</sup> Dados do *Stockholm International Peace Institute* (SIPRI) referentes a 2016.

<sup>5</sup> Dados do *International Institute for Strategic Studies* (ISS) de 2015 (os mais recentes disponíveis).

econômicos também são expressivos. O PIB brasileiro é o maior da região, mais que o triplo do PIB da Argentina, a 2ª maior economia da região, e quase 6 vezes o PIB da Colômbia, a 3ª maior economia da região, apesar de ficar em posição inferior à Argentina e ao Chile quando se considera o PIB *per capita* e o IDH, refletindo os problemas sociais e as desigualdades existentes no país. No que tange aos indicadores militares, possui o maior efetivo militar e os maiores gastos no setor em números absolutos, embora esteja em posição inferior à da Colômbia e ao Chile quando se examina os gastos militares em relação ao PIB. Em vista disso, em termos de capacidade material, o país se destaca frente a seus vizinhos e é a maior potência sul-americana.

No que diz respeito às potências secundárias, a Argentina é tradicionalmente o país que ocupa o segundo lugar na hierarquia de poder regional. Com grande território, população, recursos naturais diversos, o 2º maior PIB e um dos melhores IDH da América do Sul, além do histórico de ativismo internacional, o país vem demonstrando ambições de exercer a liderança regional (Malamud, 2012). Entretanto, as dificuldades econômicas enfrentadas ao longo dos últimos anos obstaculizaram o seu crescimento econômico e sua projeção de poder na região, ampliando a assimetria frente à potência regional. O *default* da dívida externa em 2001 abriu um longo período de resultados negativos para a economia e de crise política no país. Além disso, é o país do grupo apresentado com o menor percentual de gastos militares em relação ao PIB.

A Venezuela, por seu turno, exerceu, sob a gestão de Hugo Chávez (1999-2013), uma liderança paralela ao Brasil na América do Sul, ganhando espaço como potência secundária. Além de altas taxas de crescimento econômico, impulsionadas pelos recursos financeiros gerados pela diplomacia do petróleo, o país ampliou sua capacidade de atrair aliados para sua esfera de influência (Flemes, 2010; Malamud, 2012) e investiu na área militar, ocupando a terceira posição regional em termos do volume total dos gastos realizados nesse setor em 2014. Todavia, no momento atual, o país enfrenta grave crise econômica e a previsão das taxas de crescimento econômico para os próximos anos é negativa, o que impacta o exercício de sua liderança regional e seus indicadores militares. As dificuldades venezuelanas, derivadas de sua interdependência no setor energético com os EUA, a baixa diversificação de sua economia e as polarizações sociais, ofereceram limitações reais à projeção global (Pecequilo, 2013a).

Embora o Chile seja a potência secundária que apresenta indicadores demográficos e geográficos menos expressivos entre as potências secundárias, tem uma das economias mais fortes da região em termos de crescimento econômico, a maior renda *per capita* e o melhor IDH. O país vem ampliando sua presença na América do Sul e no mundo através de exportações e investimentos, sobretudo em razão de sua estratégia de inserção externa que privilegia acordos bilaterais. Na área militar, ocupa a 4ª posição no que tange ao efetivo militar, mas seus gastos em relação ao PIB ocupam a 2ª posição, indicando alto investimento proporcional aos seus vizinhos.

Ao longo dos últimos dez anos, a Colômbia se consolidou como o país que mais cresceu entre os sul-americanos e a previsão é de crescimento contínuo para os próximos anos. Após o acordo de paz negociado pelo governo com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o prognóstico futuro é de um país estável e mais inserido na região, com participação ampliada nos projetos de cooperação com seus vizinhos. O país possui o 2º maior efetivo militar América do Sul e os gastos em relação ao PIB são os mais elevados. No que tange à extensão territorial, é o 3º maior país. Em termos de demografia, possui a 2ª maior população, atrás apenas do Brasil, um país 4 vezes maior em extensão territorial. O PIB *per capita* e IDH comprovam que a Colômbia ainda tem grandes desafios socioeconômicos, pois a alta taxa de crescimento econômico não se converteu em uma melhoria significativa nos indicadores, refletindo uma posição inferior às demais potências secundárias na região.

Após a definição dos conceitos centrais que orientam o trabalho, as seções a seguir apresentam as principais iniciativas e projetos que caracterizam a política externa do Brasil na América do Sul entre os anos 2003 e 2017, ressaltando o envolvimento do país nos processos regionais, a liderança exercida e o relacionamento com os países vizinhos.

## 2. O exercício do Brasil como potência regional no governo Lula

Se os anos 1990 foram marcados por certa homogeneização das experiências nacionais dos países sul-americanos, sob o signo das políticas neoliberais, os 2000 têm como característica a heterogeneidade dos modelos de integração, regimes produtivos, modelos de democracia e opções de política externa entre os países latino-americanos (Lima, 2014). Importantes transformações ocorreram na América do Sul com a implementação de novas formas de regionalismo que modificaram o espaço geopolítico e afetaram a condução das políticas externas dos países sul-americanos. Entre os fatores que propiciaram o surgimento dessa nova dinâmica regional, destacam-se acontecimentos exógenos, como os atentados terroristas em 2001 nos EUA e a guerra contra o terrorismo, além da crise financeira internacional em 2007-2008 e o deslocamento do eixo dinâmico da economia global para a Ásia – que enfraqueceram a liderança norte-americana no subcontinente – e endógenos, como a ascensão de governos progressistas na região, a busca por superar a ideologia neoliberal, por implementar políticas desenvolvimentistas e de forte cunho social, além de políticas externas revisionistas (Serbin; Vigevani; Hershberg, 2014).

Esse novo momento político deu fôlego à cooperação em diferentes áreas e coordenação de políticas dos atores regionais (Lima, 2014). Nesse contexto, as relações com os EUA também foram transformadas, estabelecendo-se diversos padrões de relacionamento com este país, a depender do país sul-americano. Como afirmam Russell e Tokatlian (2009), nos anos 2000 observavam-se três opções estratégicas de relação com os EUA na região: o multilateralismo vinculante, a contenção limitada e a colaboração seletiva. A primeira se baseia na utilização das instituições internacionais para restringir propostas e ações dos EUA e induzir o cumprimento das normas. A segunda se fundamenta sobre a criação de instrumentos regionais que reduzam, excluam ou previnam a influência dos EUA na região, objetivando ampliar a capacidade de ação coletiva. A terceira se pauta na construção de laços cooperativos com a grande potência para solucionar problemas compartilhados e reduzir sua influência.

Embora a imagem que tenha perdurado durante muito tempo na América do Sul sobre o Brasil fosse a de um país que não priorizava a região, mas sim seu alinhamento com os EUA (Lima, 2005), percebe-se que durante os anos 2000 o Brasil conseguiu reverter o quadro de uma baixa identidade regional. Desde a década de 1980, a diplomacia brasileira buscou promover a cooperação em relação à vizinhança, institucionalizando as relações regionais. Desde então, sucessivos governos expandiram consistentemente suas agendas regionais (Spektor, 2010). Essa foi uma decisão deliberada, reforçada pelo fato de que o México aderiu ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), em 1994, juntamente com o Canadá e os EUA. Um marco nesse sentido foi a criação do MERCOSUL, em 1991. Dos anos 1990 em diante, a região apareceu como uma opção importante para a política externa brasileira, seja como forma de ampliar a participação no mundo através da integração regional, seja como forma de ampliar o poder de negociação por meio de alianças Sul-Sul.

Durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), a liderança brasileira na região não foi um tema central na política exterior, apesar da América do Sul ter sido uma das prioridades da agenda brasileira. O Brasil sediou a primeira reunião de presidentes da América do Sul, no ano 2000, e teve importante atuação como mediador no conflito entre Equador e Peru sobre limites territoriais (Wehner, 2011). Também foram expressivas as negociações com os EUA para a criação da Área de Livre Comercio das Américas (ALCA), conduzida pelo governo através do MERCOSUL.

A partir do governo Lula, o exercício de liderança regional e o aprofundamento dos vínculos com a região ganharam intensidade. O contexto internacional favoreceu a adoção de um comportamento mais autônomo por parte do Brasil, visto que a agenda estadunidense se voltou à guerra ao terror e a prioridade máxima se tornou o Oriente Médio. O governo Lula explorou esse cenário, aprofundando as relações Sul-Sul no hemisfério e fora dele. Ao reforçar as relações com outros países emergentes e em desenvolvimento, o Brasil se tornou menos

vulnerável nas relações com os EUA, sendo percebido pela potência como um país que poderia complementar seus interesses na região, promovendo equilíbrio (Pecequilo, 2013a).

Com efeito, em 2005, o relacionamento com os EUA foi elevado à categoria de diálogo estratégico pelos governos Lula e George Bush (2001-2008), o que representou o reconhecimento de que o Brasil se encontrava em uma nova posição no equilíbrio de poder mundial (Pecequilo, 2013b). Todavia, a cooperação estabelecida não implicou a ausência de posições dos EUA para garantir sua hegemonia na região. A reativação, em 2008, da Quarta Frota do Atlântico Sul nas Américas Central, do Sul e Caribe, que aconteceu após o anúncio da descoberta de petróleo na camada do pré-sal na Plataforma Continental Brasileira, a intensificação da guerra contra as drogas na Colômbia e no México, a instalação de bases militares na América do Sul e a renovação da definição da Tríplice Fronteira como um problema de segurança pelo governo dos EUA depois de 2001, apontam para manifestações de poder e preocupação do país com uma América do Sul mais autônoma (Pecequilo, 2013a).

Por seu turno, o governo Lula reforçou as parcerias regionais e extrarregionais. A relação com os EUA se caracterizou ao longo desse período conforme o modelo de oposição limitada, proposto por Russell e Tokatlian (2009), em que há uma combinação de cooperação e resistência. Em tal modelo, a integração regional é instrumento essencial para ampliação do poder de negociação frente à grande potência. Esse modelo está inserido na estratégia de contenção limitada, que utiliza instrumentos regionais para reduzir, excluir ou prevenir a influência dos EUA na região. Com efeito, parte do ativismo regional brasileiro se inscreveu nesse movimento de busca por ampliar a capacidade de ação coletiva e obter maior autonomia frente à grande potência, confirmando a sua disposição de assumir a liderança na região. Nesse contexto, o Brasil tomou a iniciativa de convocar um encontro que reuniu 33 países latino-americanos e caribenhos, em 2008 e que deu origem à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituída em 2010, e que começou a funcionar em 2011.

Todavia, na prática, o país enfrentou alguns obstáculos para aprofundar a sua capacidade de ação coletiva na América do Sul. Um exemplo foi o processo de integração regional por meio do MERCOSUL. A dificuldade de consenso entre os países membros, as grandes assimetrias entre os países do bloco e a tarifa externa comum com inúmeras exceções demonstram problemas na implementação da iniciativa. Sob a gestão de Lula, o país buscou revitalizar a instituição, aprofundando o seu viés político e estratégico, investindo em diversos projetos como o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2005, e o Parlasul em 2006 (Malamud, 2012).

No entanto, a atuação brasileira como potência regional no âmbito do MERCOSUL, durante o governo Lula, pode ser questionada no quesito liderança. O país adotou postura que Hurrell (2011) caracteriza como ambivalente, visto que por mais que o bloco regional fosse importante para a liderança brasileira, foi pouco desenvolvido, em parte devido à contínua relutância do Brasil em restringir sua autonomia. Como mencionam Vigevani e Aragusuku (2014), a potência regional deve trabalhar em prol da integração, assumindo o papel de *paymaster*. Neste aspecto, a liderança distributiva/estrutural brasileira encontrou limites.

No âmbito da mediação de crises regionais, houve indicativos de limitação da liderança brasileira com a recusa de mediação do Chile e da Bolívia no litígio sobre a saída boliviana para o mar e no episódio de nacionalização do gás boliviano, evidenciando respectivamente a ausência de liderança consensual. No episódio ocorrido na Bolívia, todavia, o Brasil arcou com os custos da nacionalização, demonstrando aspectos da sua liderança estrutural. Outrossim, destaca-se a omissão brasileira nas negociações entre Argentina e Uruguai acerca da implantação de empresas de celulose no rio Uruguai, entre 2005 e 2006 (Wehner, 2011). Deste modo, percebe-se uma restrição da liderança regional no governo Lula no que tange ao estabelecimento de consenso entre pares.

Por outro lado, o Brasil exerceu liderança ao ajudar a reduzir as tensões entre Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008, durante crise relacionada ao combate às FARC, e liderou a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, em 2003, para cooperação entre governo e

oposição. Em 2009, posicionou-se em repúdio ao golpe que levou a deposição do presidente de Honduras, Manuel Zelaya, posteriormente abrigado na embaixada brasileira em Tegucigalpa. Ainda que polêmico, o fato pode ser visto como uma defesa dos princípios democráticos, mesmo que sinalize uma mudança da prerrogativa de não intervenção do Itamaraty. Nessas ocasiões, a liderança consensual/cooperativa/empreendedora foi desempenhada pelo Brasil.

No que tange à UNASUL, o país teve grande relevância para a sua construção política e ideacional, sendo um dos protagonistas do projeto. A liderança brasileira no processo de institucionalização da organização pode ser caracterizada como consensual, cooperativa e empreendedora e, em certo aspecto, intelectual e normativa. Estes traços se destacam, pois o Brasil dividiu a tomada de decisões com os demais atores regionais. A presidência *Pro-Tempore* foi ocupada por Chile, Equador e Venezuela, bem como os cargos de secretário-geral, atualmente ocupado pela Colômbia. Ademais, o país conseguiu demonstrar capacidade de projetar ideias e valores que deram sustentação à construção do projeto da UNASUL.

Também na instituição, a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), em 2009, contou com a liderança brasileira. O COSIPLAN implicou no desempenho de uma liderança distributiva brasileira, visto que investiu na oferta de bens coletivos na região. Outro projeto que evidenciou traços de liderança distributiva foi a criação do Banco do Sul, em 2007, que contou com recursos brasileiros.

Ainda no que tange à UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado a partir de uma proposta exclusivamente brasileira, como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança, impulsionar a indústria de defesa e evitar a imposição da agenda de segurança dos EUA no subcontinente. No âmbito do CDS, o país teve papel importante ao atuar como estabilizador diante de algumas tensões, como no reatamento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, em 2010, e na redução das tensões com os EUA sobre a utilização de bases militares na Colômbia. Nessas ocasiões, a liderança consensual, cooperativa e empreendedora se manifestou no desempenho brasileiro de potência regional.

O ativismo regional brasileiro foi acompanhado no governo Lula pelo aumento da internacionalização do capital nacional, refletido na presença de grandes empresas na América do Sul, em setores de energia e infraestrutura. Também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve papel central na internacionalização das empresas brasileiras, provendo crédito para impulsionar as exportações e os projetos de infraestrutura na região. Como consequência disso, a internacionalização das empresas brasileiras não deixou de ser um traço da liderança do Brasil enquanto potência regional na América do Sul, evidenciando um aspecto de liderança estrutural e distributiva.

Diante do maior protagonismo do Brasil em âmbito regional, como reagiram as potências secundárias? Ao longo deste período existiu uma oscilação entre os padrões de cooperação e competição, que se manifestaram por meio do *bandwagoning* e do *balancing*.

A Argentina, ao mesmo tempo em que ampliou a cooperação com o Brasil e fez parte da construção de uma estrutura de governança regional, também firmou alianças com terceiros para contrabalançar o peso brasileiro na região, como indica a aproximação com a Venezuela durante os governos Kirchner. A busca por limitar o poder brasileiro se baseou em estratégias institucionais, como no MERCOSUL, por meio da adoção de políticas protecionistas, e na UNASUL, onde a Argentina buscou atuar junto com o Brasil como mediador em crises regionais. Assim, o vizinho buscou compartilhar a liderança brasileira no subcontinente. Ademais, não apoiou o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Malamud, 2012), fazendo uso de coalizões diplomáticas como forma de contrabalançar o poder na região, como no grupo Unidos pelo Consenso.

A Venezuela também investiu no fortalecimento das relações econômicas, buscando mudar o equilíbrio de poder sul-americano. Na área política, o ativismo ideológico de Hugo Chávez exerceu papel central em fase de ascensão de governos progressistas, permitindo construir alianças políticas, que se refletiram, sobretudo, na ALBA. A respeito do Chile, o país

apoiou a liderança regional brasileira quando o Brasil construiu consensos, limitando posições extremistas, como as da Venezuela. Por outro lado, contestou tal papel quando houve tentativa de exercê-lo em assuntos relacionados aos seus interesses, como no conflito com a Bolívia (Wehner, 2011).

Com relação à Colômbia, os governos Álvaro Uribe e Lula tiveram divergências em relação ao Plano Colômbia, visto que os países compartilham cerca de 1.644 km de limites e o plano estabeleceu a presença militar estadunidense na região fronteiriça. Todavia, apesar das diferenças existentes, os governos ampliaram a cooperação na região amazônica, em segurança e combate ao narcotráfico.

Assim, o que se percebe é que durante a gestão Lula, o Brasil não foi uma potência regional incontestada, pois as potências secundárias adotaram um comportamento ambivalente em relação ao Brasil, fazendo uso de mecanismos de *soft balancing*. Frente a tal cenário, o país buscou exercer de forma ativa a liderança na América do Sul, embora tenha manifestado seu papel de diferentes formas, dependendo do tema e da instituição regional. Essa liderança variou entre as categorias de consensual, cooperativa e empreendedora, de distributiva e estrutural e de normativa e intelectual.

Com efeito, existiram constrangimentos ao desempenho do papel de potência regional do Brasil, mas considerando os requisitos, entre os países sul-americanos, o país foi o que melhor se enquadrou na definição ao longo do período do governo Lula. O enquadramento não foi perfeito, pois embora ele tivesse recursos materiais necessários e disposição para assumir a liderança, o seu exercício e o reconhecimento dos vizinhos são quesitos muitas vezes limitados.

### **3. O exercício limitado como potência regional no governo Rousseff**

Embora a política externa do governo Rousseff para a América do Sul se caracterize por traços de continuidade em relação ao governo anterior, houve uma menor pró-atividade. Inicialmente, os objetivos externos, como a diversificação das parcerias com ênfase na cooperação Sul-Sul, o esforço do fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico prioritário e a pretensão de consolidar a liderança regional do Brasil para projetar seu poder em nível global foram mantidos. A estratégia globalista adotada na gestão Lula foi mantida como objetivo de conservar a diversificação de parcerias e as linhas de atuação articuladas a partir de espaços de interação fundamentados na cooperação Sul-Sul. Ademais, foi preservado o projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura na região (Saraiva, 2014). No entanto, por outro lado, os esforços e os recursos despendidos em política externa foram relativamente menores (Lessa, Cervo, 2014).

A combinação da piora das condições do cenário externo e o agravamento da situação política e econômica do Brasil, sobretudo com a ruptura da coalizão de governo no Congresso e os escândalos de corrupção, além do fim do ciclo internacional de ascensão dos preços das *commodities* depois da crise internacional iniciada entre 2007 e 2008, explica, em parte, o menor ativismo do país em assuntos de política externa e em termos regionais. Com crescimento pífio e altas taxas de inflação, a partir de 2013, os cortes de gastos públicos foram inevitáveis. Consequentemente, o país foi menos propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos orçamentários para ações desse gênero (Casarões, 2016). Em paralelo, Rousseff também enfrentou insatisfação popular com as manifestações de junho de 2013 (com o movimento “não vai ter Copa”) e, adiante, com aquelas relacionadas aos esquemas de corrupção da Petrobras. Somou-se a esse cenário o agravamento da crise política, e novas demonstrações públicas contra o governo, em 2015, com grupos demandando o *impeachment* da presidente, aprovado em agosto de 2016.

Ao longo do mandato de Rousseff, a internacionalização das empresas brasileiras não foi interrompida, mas o Brasil perdeu posições, havendo uma redução considerável da



participação dos seus investimentos na região, o que pode ser atribuído à conjuntura econômica enfrentada pelo país e à desvalorização do real<sup>6</sup>. Com isso, diversas iniciativas, mesmo quando financiadas pelo BNDES, não foram concluídas. Inclusive, houve reações em vários países vizinhos às políticas de exploração estatal de recursos primários realizada pelo Brasil, os quais colocaram em perigo a política brasileira de integração regional, com obstáculos sendo erigidos à penetração de capitais e empreendimentos do país (Lessa, Cervo, 2014). Esses foram os casos do Peru, em 2011, que suspendeu a licença provisória que uma construtora brasileira tinha para erguer uma usina hidrelétrica, e da Bolívia, em 2013, onde a mesma empresa esteve no centro de outro impasse envolvendo a população indígena em torno de uma obra em uma estrada em área de reserva. Mesmo assim, houve ampliação do papel do BNDES no financiamento de projetos na região e no incremento da cooperação técnica regional (Santos, 2013). O Porto de Mariel, em Cuba, e a extensão das linhas do metrô de Caracas, na Venezuela, são alguns exemplos.

Com efeito, outros episódios mostraram uma diferença na percepção dos vizinhos sobre o papel do Brasil como potência regional na gestão Rouseff. Na Argentina, a preocupação passou a ser a desvalorização do Real, elemento que afetava o comércio bilateral. Os vultosos investimentos brasileiros recuaram desde a reestatização da companhia petrolífera YPF pelo governo argentino, em 2012. Grandes grupos empresariais brasileiros reconsideraram seus projetos naquele país e alguns foram desativados (Lessa, Cervo, 2014). Em 2015, Maurício Macri, eleito presidente argentino, demonstrou que esperava que o Brasil e os demais membros do MERCOSUL mudassem a sua posição em relação ao governo venezuelano de Nicolás Maduro, que tinha assumido o posto em 2013, após o falecimento de Chávez. O presidente entendia que a Venezuela havia transgredido a cláusula democrática do MERCOSUL ao perseguir opositores e agir contra a liberdade de expressão no país e, por isso, deveria ser punida.

Os obstáculos às exportações brasileiras foram mantidos pela Argentina e a presidente brasileira mostrou menos disposição para fazer concessões ao país vizinho no campo econômico. Os avanços foram nas áreas não-comerciais e buscou-se espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura (Saraiva, Gomes, 2016).

A suspensão do Paraguai, em 2012, paralelamente à admissão da Venezuela como membro pleno, revelou um contrassenso para a integração regional no MERCOSUL. O então presidente paraguaio, Fernando Lugo (2008-2012), foi vítima de golpe parlamentar de Estado. Como resposta, Brasil, Argentina e Uruguai puniram o país com a suspensão do MERCOSUL e, ao mesmo tempo, formalizaram o ingresso da Venezuela como membro pleno do bloco (o que era obstaculizado pelo Paraguai) (Lopes, 2013). Ficou patente que o Brasil não demonstrou capacidade de antecipação e gestão da crise política que se instalou na instituição.

No que diz respeito às relações com Paraguai e Uruguai, estes países, cada vez mais insatisfeitos com a sua condição assimétrica no MERCOSUL, apresentaram retração nas suas taxas de crescimento econômico e se mostraram mais propensos a firmar acordos comerciais bilaterais com diferentes parceiros no mundo. Com o Chile, a volta da presidente Michele Bachelet à presidência, em 2014, levou ao fortalecimento das relações com o Brasil, que se tornou, em 2015, o terceiro maior parceiro comercial do país. O Chile também buscou se aproximar do MERCOSUL, como membro associado e por meio da Aliança do Pacífico, criada em 2012, por Chile, México, Colômbia e Peru, acreditando que essas parcerias promoveriam convergência na diversidade.

A adesão da Venezuela ao MERCOSUL, cujo processo de ratificação pelos Estados partes do MERCOSUL foi encerrado em 2013, o acordo para inclusão da Bolívia como membro pleno, realizado no mesmo ano, e os acordos de associação do MERCOSUL com

---

<sup>6</sup> Informação extraída da página web do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDE): [http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=63](http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=63). Consulta: 11 de outubro de 2017.

alguns vizinhos também se inserem no enquadramento do período (Flemes, 2010). É preciso ressaltar, todavia, que a ampliação do bloco mercosulino acontecia a despeito da falta de avanços no projeto de mercado comum, da existência de instrumentos regionais adequados para compensar as assimetrias e do investimento político do governo brasileiro na UNASUL (Vigevani, Ramanzini, 2014).

No que tange à Venezuela, Rousseff manteve o discurso de alinhamento, afirmando, em 2011, que havia uma “parceria estratégica”. Mesmo assim, foi perceptível que o governo brasileiro mudou a política para o país, marcada por certo afastamento, além de que mostrou preocupação com os rumos da política venezuelana, algo inédito até então. Em 2015, após o assassinato de um opositor político do governo Maduro, o Brasil, unindo-se à UNASUL, condenou o uso de qualquer tipo de violência que poderia afetar o bom desenvolvimento do processo eleitoral, instando as autoridades venezuelanas a investigarem os fatos.

As relações com a Bolívia também sofreram reveses. No primeiro semestre de 2012, Evo Morales viu o Brasil oferecer asilo político ao senador opositor Roger Pinto Molina na embaixada em La Paz e não concedeu salvo-conduto para que o asilado pudesse se evadir do país, criando uma situação desconfortável. Como saldo, Molina seguiu encarcerado, por mais de um ano, na sede da missão diplomática brasileira. Em contraposição, Morales também não facilitou a vida dos brasileiros detidos em Oruro, em 2013 (Lopes, 2013).

Com a Colômbia houve maior aproximação. Foram criadas missões com o intuito de negociar acordos de facilitação de investimentos e acelerar a redução de tarifas do acordo de complementação econômica em curso, além de realizados acordos de cooperação em educação, pesquisa científica e desenvolvimento agrário e um memorando de entendimento para o setor automotivo. O Brasil também apoiou o processo negociador da Colômbia com as FARC, contudo, não houve posição ativa do país nas negociações entre o governo e o grupo armado, que culminaram no acordo de paz de 2016. Com relação à percepção do governo colombiano sobre o Brasil, Borda (2013:3) afirma que *“el gobierno colombiano aún tiene dudas sobre su posición frente al conflicto colombiano y frente a los roces con Venezuela”*. Integraram as negociações Chile, Cuba, Venezuela e Noruega, indicando limitação do reconhecimento do Brasil como liderança regional.

O MERCOSUL não foi prioridade do governo Rousseff, mas sua defesa foi necessária para administrar as relações do Brasil com países vizinhos. Os avanços apontaram para áreas não comerciais e buscou-se espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura (Saraiva, Gomes, 2016). Porém, os obstáculos ao comércio, concentrados no eixo Brasil-Argentina, foram mantidos. Mesmo com desencontros, o bloco seguiu uma perspectiva de ampliação. Além da Venezuela, a Bolívia solicitou a entrada no bloco também como membro pleno sem abandonar a Comunidade Andina. Guiana e Suriname assinaram acordos de associação (Saraiva, 2014). Na UNASUL, houve um importante avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa, acordado em 2012 na instância executiva do CDS, além de um projeto industrial e de defesa regional (Mariano, Ramanzini, Almeida, 2014).

No que tange à Aliança do Pacífico, sua criação não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira (Lessa, Crevo, 2014). Assim como a ALBA, ela espelhou divergências acerca de integração e comércio, por mais que líderes políticos afirmassem a conveniência da concertação entre todos os órgãos regionais. Ainda pairava sobre a América do Sul o avanço das negociações da Parceria Transpacífica (TPP), dos TLCs, do Acordo de Livre Comércio de Serviços (Severo, 2015) e os discursos das grandes potências apontando que o Brasil estava afastado das oportunidades dos mega-acordos comerciais em função da sua insistência em apostar no MERCOSUL. A resposta brasileira foi enfática: em 2015, o país ofertou três Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos ao México, à Colômbia e ao Chile, a fim de dinamizar a entrada de investimentos brasileiros no país (Casarões, 2016).

Apesar dos limites enfrentados ao longo do período, a rede de instituições construída no decorrer dos mandatos de Lula não foi posta em xeque e seguiu sendo considerada um

instrumento importante no campo da cooperação regional. A despeito dessa questão, o crescimento do comércio na América do Sul foi muito pequeno desde 2011<sup>7</sup>.

Assim, como se pode observar, o país enfrentou limitações para desempenhar o papel de potência regional se comparado ao governo anterior. Apesar de conservar os recursos materiais que permitem defini-lo como potência regional, no campo da liderança percebem-se claros sinais de enfraquecimento no que tange tanto às modalidades consensual, cooperativa, empreendedora, como estrutural e distributiva e normativa e intelectual. A fragilidade doméstica e a reversão de condições externas tiveram reflexos diretos para as ações brasileiras direcionadas à promoção dos seus interesses no âmbito da região e as condições para o exercício da liderança ficaram comprometidas, abrindo espaço para que parceiros tradicionais como Uruguai e Paraguai buscassem explorar outras parcerias, assim como para um enfraquecimento do bloco mercosulino. Ademais, o país não iniciou nenhum plano integrativo importante para a América do Sul na gestão Rousseff. Em vez disso, em grande medida impulsionado por preocupações econômicas, o Brasil priorizou a China. Pode-se considerar que o menor ativismo brasileiro para a região foi um reflexo da própria política externa que foi colocada em segundo plano ao longo de seus mandatos. Consequentemente, o Brasil não conseguiu se posicionar como elo integrador regional e liderar a construção de um espaço geopolítico autônomo como na gestão anterior.

#### **4. O esvaziamento da liderança regional no governo Temer**

Como presidente interino, a partir de maio de 2016, Michel Temer elegeu José Serra como chanceler. Dada a posição partidária de centro-direita do novo Ministro (filiação ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), alinhada à do presidente, Serra tratou de demonstrar que faria mudanças radicais nas relações exteriores do Brasil. Por isso, anunciou a “renovação da política externa” brasileira, embebida nos “legítimos valores”, que não mais seguiriam as conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. Com o objetivo de reforçar uma reviravolta na política externa em relação aos governos petistas, Serra destacou o fim do Brasil “bolivariano”<sup>8</sup>, o redirecionamento das relações de cooperação do eixo Sul-Sul e sustentou uma agenda cujo objetivo era ampliar o intercâmbio com parceiros grandes e tradicionais, como os EUA, a UE e o Japão, além dos mais recentes, como China e Índia. A ênfase na agenda econômico-comercial da política externa deixou transparecer seu intuito de abrir a economia e diversificar as parcerias comerciais do país.

Nessa linha, foram realizadas modificações administrativas: a Agência de Promoção às Exportações (APEX) foi incorporada à estrutura do Ministério das Relações Exteriores e a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) foi deslocada para o âmbito da Presidência da República<sup>9</sup>. O objetivo era iniciar um processo de negociações comerciais para liberalizar e diversificar mercados de destino das exportações brasileiras e resgatar a credibilidade da economia frente aos investidores internacionais em um momento de crise.

No esforço do chefe do Itamaraty para demonstrar uma mudança de estratégia, a cooperação política e econômica no eixo Sul-Sul não foi prioridade. Assim que tomou posse, o Ministro encomendou um estudo acerca do custo e da utilidade de embaixadas, a maioria no Caribe e na África<sup>10</sup> (Meana, 2016). No que toca a um plano específico voltado para a América do Sul, este não foi delineado de maneira clara pelo Brasil desde o início da atual gestão. Como

<sup>7</sup> Información extraída de [www.wto.org](http://www.wto.org). Consulta: 12 de outubro de 2017

<sup>8</sup> Michel Temer confirma el fin del Brasil "bolivariano", *El Mostrador*, Santiago, 31 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2016/08/31/michel-temer-confirma-el-fin-del-brasil-bolivariano/>>. Consulta: 20 de novembro de 2017.

<sup>9</sup> Durante a gestão de Aloysio Nunes, que substituiu Serra como chanceler, a Secretaria da CAMEX voltou para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

<sup>10</sup> O estudo apontou que as embaixadas e o efetivo diplomático tinham um custo bastante elevado para o orçamento brasileiro *vis-à-vis* seus retornos políticos e econômicos marginais em um momento de grave crise financeira pelo qual passava o país (Fleck, 2013).

consequência disso, a aspiração do papel de potência regional ou o exercício de uma liderança na região esvaziou-se, deixando de ser uma prioridade na agenda brasileira.

Com relação ao MERCOSUL, a posição era “flexibilizar” a cláusula da união alfandegária para que o país negociasse acordos com Estados que não fossem membros. Diante das dificuldades para estabelecer um acordo via união aduaneira, acreditava-se que essa flexibilização era urgente. Na visão de Serra, o Brasil esteve excessivamente amarrado à cláusula alfandegária nos últimos anos, implicando na sua posição defensiva, uma vez que todas as suas negociações tiveram que levar em consideração as decisões do bloco mercosulino. Sem especificar quais seriam os impactos de médio e longo prazo para o bloco econômico, o Ministro defendeu que a solução era permitir que o Brasil negociasse bilateralmente com outros mercados do mundo. Sua intenção era retirar o Brasil do isolamento comercial, tornando-o um *global trader* não mais focado nas negociações multilaterais, mas bilaterais, seguindo a tendência internacional de proliferação de TLCs. Aliás, desde a reeleição de Rousseff havia crescido no país o grupo daqueles que viam a maior abertura econômica como condição necessária para iniciar o processo de recuperação econômica (Stunkel, 2017). Nesse contexto, o Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-UE, cujas negociações se arrastam desde 1999, voltou a ser uma prioridade.

Em março de 2017, José Serra foi substituído por Aloysio Nunes, político de carreira também filiado ao PSDB. Nunes, por sua vez, manteve o fio condutor proposto por seu antecessor no que diz respeito à política externa, buscando intensificar o trabalho de promoção comercial e investimentos, dando lugar central ao Acordo MERCOSUL-UE em sua agenda. Contudo, em seu discurso de posse salientou a importância de priorizar a América do Sul, Central e o Caribe e as relações com a Argentina e com países da Aliança do Pacífico. Ainda que existam propostas de mudanças na política externa, dado o pouco tempo da atual gestão, que se encerra no final do ano que vem, infere-se que na prática foram poucas as ações que realmente podem ser consideradas mudanças radicais em relação à gestão de Rousseff.

Não houve modificações no que se refere à estrutura decisória e administrativa do MERCOSUL no sentido da sua “flexibilização”. Ao não quebrar com a sua cláusula alfandegária o país se concentrou em se manter como um articulador da ampliação do número de negociações de parcerias extra regionais do bloco em todas as regiões do mundo<sup>11</sup> com o objetivo de demonstrar que o Brasil está ativo, ao menos na área econômica, em meio a diversas crises domésticas. Na América do Sul foi firmado um acordo de complementação econômica com a Colômbia (2017) e um acordo automotivo com a Argentina (2016) para o aprofundamento da integração produtiva, além de conversas para futuros acordos com países e blocos na Ásia, no Oriente Médio e na Europa<sup>12</sup>.

Entretanto, a opção retórica pela flexibilização do bloco mercosulino indica menos propensão e preocupação do país a atuar como líder regional, visto que reduz seu protagonismo como um articulador de um projeto regional, que fomenta a interdependência econômica, aspecto central a uma potência regional, como destaca a literatura. Neste sentido, as modalidades de liderança cooperativa, consensual e empreendedora, normativa e intelectual e estrutural e distributiva perdem força.

A percepção dos países vizinhos também mudou sobre o Brasil, dificultando um reconhecimento (ainda que não buscado na gestão Temer) de sua liderança regional. As opiniões sobre o Brasil ficaram divididas na UNASUL desde a abertura do processo de *impeachment* de Rousseff, pois alguns países da região relutaram em reconhecer a legitimidade do governo Temer, devido a forma como o processo foi conduzido. A UNASUL se posicionou contra o processo político que ocorreu no Brasil, assim como os governos da Venezuela, da

---

<sup>11</sup> Os acordos comerciais do MERCOSUL já vigentes são com Israel, Índia, União Aduaneira da África Austral. O Acordo Mercosul-Egito, entrou em vigor em 2017.

<sup>12</sup>Exemplos de aproximação do MERCOSUL para início de negociações: Associação Europeia de Livre Comércio, Reino Unido, Canadá, Austrália, Japão, Nova Zelândia, Marrocos, Tunísia e países que compõem a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Bolívia, de Cuba, do Equadore a ALBA, que questionaram o procedimento. Preocupados com a “ruptura da ordem democrática”, eles receberam como resposta notas duras, de tom diferente do tradicional usado pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Colômbia e Chile, por outro lado, ficaram em silêncio. Já o Uruguai, reconheceu o governo Temer, embora tenha considerado o *impeachment* de Rousseff “injusto”. A Argentina afirmou que respeitava “o processo institucional verificado”.

Na América do Sul, a Argentina permaneceu sendo um parceiro prioritário, tendo em vista que o país é um dos principais destinos dos produtos brasileiros manufaturados. Apesar disso, os acordos fechados entre Temer e Macri no início de 2017 para prestação de serviços de saúde em regiões fronteiriças e cooperação diplomática e consular (Planalto, 2017) não tiveram grande relevância e acordos com resultados práticos sobre comércio e investimentos não foram realizados. Os dois presidentes avançaram pouco na eliminação de barreiras que ainda existem no bloco, sobretudo no setor de veículos e peças automotivas.

As relações do Brasil com a Venezuela foram as que mais foram modificadas. Em 2016, o Brasil pressionou para suspender o país do MERCOSUL e fez constantes críticas ao governo de Nicolás Maduro. O país já tinha começado a se afastar de Caracas ainda no governo Rousseff, mas com o agravamento da situação venezuelana no último ano, argumentou no MERCOSUL que os venezuelanos não tinham cumprido os requisitos necessários sobre democracia e obediência ao Estado de direito para serem considerados membros plenos e que, por isso, não poderiam assumir a presidência *pro tempore* do bloco. A Venezuela havia sido um dos maiores críticos do *impeachment* de Rousseff e, desde então, tinha congelado suas relações com o Brasil. Nesse ínterim, o Paraguai acusou o governo Maduro de violar os direitos humanos de presos políticos e regras democráticas. A crise no MERCOSUL envolvendo a Venezuela rendeu atrito também com o Uruguai, que não concordava com a suspensão do vizinho.

Nesse período, o Brasil não assumiu papel de liderança frente à crise política que se instalou no bloco e a Venezuela não pôde assumir a presidência, cujo posto foi ocupado de forma colegiada pelos países fundadores do MERCOSUL até dezembro de 2016. Neste mês, sob a presidência argentina do bloco, a Venezuela foi suspensa do exercício como membro por não cumprir com as obrigações de adesão, incluindo a cláusula democrática. Em 2017, o Brasil defendeu mais uma vez, juntamente com a Argentina, a suspensão total e não somente técnica da Venezuela do MERCOSUL por “ruptura da ordem democrática”, o que aconteceu no mês de agosto, afirmando que tal sanção tinha natureza política.

Ademais, o governo Temer demonstrou estar pouco disposto a intermediar uma negociação entre o governo e a oposição venezuelana, com a justificativa de que seria interferência à soberania do país. Neste âmbito, os traços do que havia sido uma liderança consensual, cooperativa e empreendedora em Lula não foram uma característica no governo Temer. A proposta de suspensão da Venezuela da instância regional se sobrepôs ao exercício de articulação de um consenso regional que resultasse em benefícios para todos, sem envolver sanções ou recompensas.

Neste período, a UNASUL não demonstrou avanços. As dificuldades de financiamento do COSIPLAN permanecem na atual conjuntura e o financiamento de obras de infraestrutura apresenta poucos resultados. Mesmo assim, a necessidade de avançar em cooperação com a região para superar entraves logísticos não foi mencionada pela atual gestão brasileira como um elemento importante para a integração regional. O Brasil corre para entregar à iniciativa privada, inclusive estrangeira, grande parte dos empreendimentos nacionais na área de geração de energia e melhoria da infraestrutura à medida que mantém a meta de redução dos gastos públicos, elemento que repercute em restrições ao financiamento do COSIPLAN pelo país.

A partir do distanciamento brasileiro do eixo bolivariano, as relações políticas com a Bolívia esfriaram, mas os interesses econômicos permaneceram. A Bolívia pretende renovar um contrato de compra e venda de gás com o Brasil, que expira em 2019 e também há discussão sobre a venda de energia elétrica e a construção de uma ferrovia de 3,5 mil km, unindo o Porto

de Santos ao terminal peruano de Ilo, atravessando a Bolívia<sup>13</sup>. Peru, Argentina, Paraguai e Uruguai também estão incluídos no projeto. Com o Paraguai foram assinados dois acordos, um na área de aviação e outro para construção de uma ponte rodoviária internacional sobre o Rio Paraguai. Esta iniciativa faz parte de um projeto maior, de interligação entre o Oceano Atlântico e o Oceano Pacífico, particularmente dos portos de Santos e de Iquique (Planalto, 2017). Esses países, junto com os demais vizinhos do Brasil, constituem os principais mercados para os produtos manufaturados exportados de origem brasileira (Menezes, Banzatto, 2016).

A crise do NAFTA, após a posse de Donald Trump nos EUA, no início de 2017, gerou oportunidade para o MERCOSUL se aproximar do México, país com o qual havia um Acordo de Complementação Econômica desde 2002. Este é um sinal de que o bloco mercosulino poderá caminhar para uma relação de complementaridade com a Aliança do Pacífico. Contudo, recentemente esta aproximação vem sendo realizada muito mais por parte da Argentina e do Chile do que pelo Brasil<sup>14</sup>. O que se percebe é que os países da América do Sul vêm buscando alternativas, caso Trump cumpra suas promessas e feche suas fronteiras aos produtos de outros territórios. Portanto, a ideia inicial de aproximar o Brasil dos EUA para liberalizar os mercados não parece uma boa medida, uma vez que há disposição deste país sair dos mega-acordos, como fez com a TPP.

Assim como no governo Rousseff, cujos problemas internos acabaram por serem priorizados face à política externa, na gestão Temer acontece o mesmo, adicionando-se ainda a falta de clareza quanto ao projeto regional. Como o atual presidente tem um mandato curto e muitos problemas políticos e econômicos a enfrentar, mudanças radicais nas relações exteriores durante sua gestão são muito mais retóricas do que práticas. Por outro lado, verifica-se o contínuo enfraquecimento da liderança do Brasil na América do Sul e a desaceleração do seu ativismo regional dada a sua menor disposição em assumir o papel de potência regional. Soma-se a isso o enfraquecimento dos recursos materiais do país, cuja economia encolheu 3,6% em 2016 e tinha projeções de crescimento entre 0,5% e 0,7% para 2017<sup>15</sup>.

Tendo em vista o vácuo de poder que se estabelece na região, dado o fraco ativismo brasileiro, outros países vêm mostrando disposição em exercer o papel de potência regional, como as potências secundárias Argentina e Colômbia. A Argentina, sob gestão de Macri, adotou medidas de austeridade econômica, visando a estabilidade e a retomada do crescimento de sua economia. Embora o país tenha experimentado recessão de 2,3% em 2016 (BANCO MUNDIAL, 2017), em 2017 a economia cresceu 2,9% (INDEC). De fato, Macri vem complementando iniciativas para sair da crise com uma ativa diplomacia presidencial, tendo realizado diversas visitas de Estado, inclusive a países vizinhos. O presidente também se mostrou empenhado em fortalecer o MERCOSUL e as relações da Argentina com a Aliança do Pacífico, como mencionado ao longo do artigo. Em nível internacional, o país sediará a 11ª Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em dezembro de 2017 e, em 2018, a 13ª Cúpula dos países do G20 financeiro. Assim, o vizinho, que tem grande peso político na região, ao reestruturar sua economia doméstica, também está buscando credenciais para ampliar sua presença e liderança regional e se reposicionar na hierarquia de poder global,

A Colômbia, por sua vez, cresceu 2% em 2016 e tem previsões de crescimento econômico para os próximos anos (Banco Mundial, 2017). O processo de construção da estabilidade doméstica – que se tornou possível com o acordo de paz com as FARC e as negociações iniciadas com outro grupo armado, o Exército de Libertação Nacional (ELN) – permitiu que o país se reposicionasse na América do Sul. Assim, a Colômbia vem modificando

---

<sup>13</sup> Bolívia confirma reunião de Temer e Morales, *Exame*, 21 de novembro de 2017, São Paulo. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/bolivia-confirma-reuniao-de-temer-e-morales/>>. Consulta: 24 de novembro de 2017.

<sup>14</sup> A Argentina se tornou membro observador da Aliança do Pacífico em julho de 2016, juntando-se ao Paraguai e ao Uruguai que já estavam nesta condição.

<sup>15</sup> Información extraída de: <http://data.worldbank.org/>. Consulta: 18 de agosto de 2017.

sua identidade regional de um Estado considerado pária para um país estável e mais integrado à vizinhança, com maior engajamento em instituições e disposto a cooperar nas mais diversas áreas, como segurança.

Assim, ao não investir na região e assumir diferentes tipos de liderança em instâncias e projetos regionais, como realizado durante a gestão de Lula, o Brasil vem caminhando, desde a administração Rofusseff, mas, sobretudo no governo Temer, em direção ao esvaziamento de sua liderança regional.

## **Conclusão**

A partir da discussão da atuação do Brasil como potência regional e da sua liderança na América do Sul nos governos Lula (2003-2010), Rousseff (2011-2016) e Temer (2016-2017), foram apresentadas evidências de como o exercício destas atribuições oscilou na região neste novo século. A metodologia empregada para a discussão de liderança, conceito contestado na literatura sobre o tema, pautou-se em um conjunto de acepções que elegeram elementos classificatórios para uma liderança regional. Em seguida, a discussão se concentrou em mostrar fatos que credenciaram ou não a liderança regional brasileira nos diferentes governos como cooperativa, consensual e empreendedora, estrutural e distributiva, e também normativa e intelectual a partir da análise detalhada acerca do engajamento cooperativo na região e da maneira como as potências secundárias reagiram.

A despeito da não incontestabilidade da liderança brasileira, percebeu-se que durante o governo Lula, o país se empenhou em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul com seus vizinhos, além de ser elo integrador da América do Sul. Neste período evidenciaram-se traços de liderança consensual, cooperativa, empreendedora, estrutural e distributiva e intelectual e normativa no âmbito do MERCOSUL e da UNASUL, na mediação de crises políticas, na projeção de ideias e valores que deram sustentação à construção dos projetos regionais e na internacionalização do capital brasileiro. Já no governo Rousseff, em uma conjuntura de fragilidade doméstica e de reversão das condições externas, a política do Brasil para a região se caracterizou por traços de continuidade, embora com perfil de menor pró-atividade. Em vista disso, houve limitações ao desempenho do papel do Brasil como potência regional e menor capacidade do exercício de liderança se comparado ao governo Lula, desacelerando o ativismo brasileiro nos processos de integração regional com a diluição dos esforços diplomáticos de liderança na região. Assim, não foram notados os traços de liderança nas modalidades consensual, cooperativa, empreendedora, estrutural e distributiva e normativa e intelectual em sua política regional.

Por sua vez, o governo Temer buscou modificar, ao menos retoricamente, a estratégia de inserção internacional do país para diferenciá-lo das gestões petistas, buscar legitimidade para seu governo e renovar as credenciais brasileiras. Na nova agenda de política externa a prioridade conferida aos projetos regionais foi reduzida substancialmente, demonstrando a falta de uma perspectiva de longo prazo no que tange à política regional do país. Na prática, o que se observa é que a agenda de política externa da atual gestão é conjuntural e que o menor ativismo brasileiro nas instâncias e crises sul-americanas, assim como o baixo grau de envolvimento em projetos de cooperação, se comparado às gestões anteriores, abrem espaço para que outros países assumam posição de destaque. Assim, o projeto regional – que vinha sendo construído na esteira deste novo século – perde força, ao mesmo passo em que o Brasil perde posição na hierarquia de poder internacional, embora ainda seja uma potência regional se considerada a sua capacidade material frente a seus vizinhos.

## Bibliografía

- ADLER, E. (1997). Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations, em *Millenium: Journal of International Studies*, 26(2), pp. 249-277, junho
- BORDA, S. (2013). Escenarios posibles frente al proceso de paz colombiano. Efectos internos y regionales, em *Memoria*, 48, pp.1-7, julho
- BUZAN, B.; WAEVER, O. (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*, Cambridge University Press, Cambridge
- CASARÕES, G (2016). O Brasil no mundo em tempos de crise, em *GV-Executivo*, 15(1), pp.39-41, janeiro-junho
- FLECK, I. (2013). Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia. *Folha de São Paulo*, 4 de abril de 2013. São Paulo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1256995-apos-expansao-sob-lula-dilma-segura-vagas-na-diplomacia.shtml>>. Consulta: 11 de outubro de 2017.
- FLEMES, D. (2010). Brazil Strategic Options in the Changing World Order. en FLEMES, D., *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Ashgate Publishing, Farnham, Burlington (Reino Unido)
- FLEMES, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclássico, em JOST, S., *Colombia: ¿una potencia endesarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, Fundação Konrad Adenauer Colômbia, Opciones Gráficas Editores, Colômbia
- GODEHARDT, N.; NABERS, D. (2011). Introduction, em GODEHARDT, N.; NABERS, D., *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, Londres
- HURRELL, A. (2011). Brazil as a Regional Power: Views from the Hemisphere. *Woodrow Wilson Center for International Scholars Report*, Brazil Institute, Washington. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Brazil-as-a-Regional-Power3.pdf>>. Consulta: 20 de outubro de 2017
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES – ISS (2017). Disponível em:<<https://www.iiss.org/>>. Consulta: 12 de outubro de 2017
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC), República Argentina. Disponível em:<<https://www.indec.gob.ar/>>. Consulta: 6 de abril de 2018
- LESSA, A.; CERVO, A. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014), em *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (2), pp. 133-151
- LIMA, M. R. (2014). A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil, en HERSHBERG, E.; SERBIN, A.; VIGEVANI, T., *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, CRIES, Buenos Aires, 19, janeiro-junho
- LIMA, M. R. (2005). Aspiração Internacional e Política Externa, em *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 19 (82), pp. 1-24, janeiro-março
- LOPES, D. B. (2013). Titubeios e tergiversações: epitáfio para a era Patriota, em *Revista Insight Inteligência*, 62, pp. 72-81
- MALAMUD, A. (2012). Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders, en RIGGIORIZZI, P.; TUSSIE, D., *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*, Springer, Nova Iorque
- MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R (2014). O Brasil e a integração na América do Sul uma análise dos últimos dez anos (2003-2013), em *Relações Internacionais*, 41, pp.123-134, março
- MEANA, A. R. (2016). A política africana do Brasil nos governos de Lula (2003-10) e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-14), *Dissertação em Relações Internacionais*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade de Lisboa, Lisboa
- MENEZES, R. G.; BANZATTO, A. P. Z. (2016). Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação, em *Anuario de Integración*, 13, pp. 133-146
- NOLTE, D. (2011). Regional Powers and regional governance, en GODEHARDT, N.; NABERS, D., *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, Londres



- NOLTE, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics, en *Review of International Studies*, 36, pp. 881-901
- PECEQUILO, C. S. (2013a). A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoeconômico: o Brasil, os EUA e a China, em *Carta Internacional*, 8(2), pp.100-115, julho-dezembro
- PECEQUILO, C. S. (2013b). O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepção mútua? Em *Carta Internacional*, 8(2), pp. 100-115
- PECEQUILO, C. S. (2014). As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no governo Dilma Rousseff, 2011-2014, em *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3(6), pp. 11-36, julho-dezembro
- PLANALTO. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. (2017). Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias>>. Consulta: 20 de novembro de 2017
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) (2017). Disponível em: <<http://hdr.undp.org/>>. Consulta: 13 de julho de 2017
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a EUA, en *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* (Los retos de América Latina en un mundo en cambio), 85-86, pp. 211-249
- SANTOS, M. (2013). A Presença Brasileira na América do Sul: ações e instrumentos, em *Análisis Político*, 77, pp. 195-210, janeiro-abril
- SARAIVA, M. G. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?, em *Revista Relações Internacionais*, 44, pp. 25-35
- SARAIVA, M. G. (2013). Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010, em *Relações Internacionais*, Lisboa, 37, pp. 63-78
- SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. S. B. (2016). Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul, em *Relaciones Internacionales*, 50, pp. 81-97
- SERBIN, A.; VIGEVANI, T; HERSHBERG, E. (2014). La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. em *Pensamiento Próprio*, 39, CRIES, pp.11-33, janeiro-junho
- SEVERO, L. W. (2015). Relações Brasil-Argentina: tudo nos une e nada nos separa, em *Carta Maior*, 30 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Relacoes-Brasil-Argentina-tudo-nos-une-e-nada-nos-separa/4/35074>>. Consulta: 18 de setembro de 2017
- STUNKEL, O. (2017). Trump abre janela de oportunidade para maior integração na América Latina. *El País*. 14 de fevereiro de 2017, São Paulo. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/13/opinion/1487024327\\_191535.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/13/opinion/1487024327_191535.html)>. Consulta: 18 de outubro de 2017
- VIGEVANI, T; ARAGUSUKU, J. (2014). Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos, em *Pensamiento Próprio*, 39, CRIES, pp.163-209, janeiro-junho.
- VIGEVANI, T; RAMANZINI, H. (2014). Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul, em *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 57(2), pp. 517-552. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a08v57n2.pdf>>. Consulta: 05 de setembro de 2017
- WEHNER, L. (2011). Roles and Actions of leadership: Brazil and the South American others. em GODEHARDT, N.; NABERS, D., *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, Londres

## Modelos de integración en América Latina: objetivos, mecanismos y actores

Hugo Daniel Ramos\*

### Resumen

Desde la segunda mitad del Siglo XX se han desarrollado en América Latina distintas experiencias integracionistas; en función de sus objetivos, mecanismos aplicados y actores intervinientes, éstas pueden agruparse en distintos modelos de integración. Esto es: construcciones analíticas que intentan explicar de forma simplificada las características estructurales de los procesos de integración y que permiten describir, explicar y comparar, por ejemplo, al MERCOSUR con la Unión Europea

En el presente trabajo se analiza comparativamente a tres modelos específicos de América Latina: el estructuralista, el regionalismo abierto y el regionalismo post-liberal, señalando sus vinculaciones con los modelos de desarrollo y planteando discusiones con respecto a la literatura sobre el tema. En particular, se intenta argumentar que la categoría de “regionalismo post-liberal” presenta ciertas debilidades que tornan dificultosa su utilización para explicar las experiencias recientes de integración en la región.

**Palabras Clave:** integración regional - modelos de integración - regionalismo post-liberal

## Integration models in Latin America: objectives, mechanisms and actors

### Abstract

Since the second half of the twentieth century, different integration experiences have been developed in Latin America; depending on their objectives, applied mechanisms and actors who intervened, these can be grouped into different integration models. This is: analytical constructs that try to explain in a simplified way the structural characteristics of the integration processes and that allow describing, explaining and comparing, for example, to MERCOSUR with the European Union

This paper compares three Latin American models: the structuralist, open regionalism and post-liberal regionalism, pointing out their links with the development models and proposing discussions with the literature on the subject. In particular, we try to argue that the category of “post-liberal regionalism” has certain weaknesses that make it difficult to use it to explain recent experiences of integration in the region.

**Key words:** regional integration - integration models - post-liberal regionalism

TRABAJO RECIBIDO: 17/04/2018 TRABAJO ACEPTADO: 23/05/2018

---

\* Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina), Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (IHUCSO), Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (UNL, Argentina). Correo electrónico: [ramoshugo78@gmail.com](mailto:ramoshugo78@gmail.com)

## Introducción

Las ideas, aspiraciones y expectativas en torno a la unificación política de Latinoamérica pueden rastrearse hasta los procesos de independencia de la mayor parte de los estados del área, en la primera mitad del Siglo XIX. Aunque los escasos intentos que se llevaron a cabo<sup>1</sup> fracasaron en ese entonces por una multiplicidad de factores, “el culto a una supuesta unidad natural de América Latina ha sido un componente permanente en el discurso político regional” (Malamud; Castro, 2009:42).

Situándonos en una perspectiva temporal más cercana, es a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando empiezan a ponerse en práctica en América Latina iniciativas de unificación regional ya no política sino económica, principalmente<sup>2</sup> de la mano de la recientemente creada Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)<sup>3</sup>.

A partir de entonces, se han desarrollado en nuestra región distintas experiencias integracionistas. En función de sus objetivos, mecanismos puestos en práctica y actores intervinientes, en este trabajo se sostiene que éstas se basaron en distintos 'modelos de integración'. Esta noción alude, en primer lugar, a construcciones teóricas que, de forma simplificada, dieron cuenta de las características estructurales de los procesos en marcha pero que, también, prescribieron los modos de integrarse, los fines de la integración y, fundamentalmente, los actores encargados de dirigirla y efectivizarla. Esto es, la noción contiene tanto una dimensión descriptiva como una prescriptiva. La consideración de ambas dimensiones permite avanzar en análisis comparativos entre distintos casos, ya sea en forma sincrónica o diacrónica.

En el presente trabajo se avanza en un análisis de este tipo pero considerando lo que se entiende como los tres modelos integracionistas específicos de la región desde la segunda mitad del Siglo XX hasta la actualidad: el estructuralista, el regionalismo abierto y el regionalismo post-liberal, dando cuenta de sus vinculaciones con los modelos de desarrollo y planteando ejes de discusión con respecto a la literatura sobre el tema. En particular, se intenta argumentar que, a diferencia de los otros dos modelos, la categoría de regionalismo post-liberal, presenta ciertas debilidades que tornan dificultosa su utilización para explicar las experiencias recientes de integración en la región.

La ponencia se estructura en tres apartados, donde se analiza cada modelo con relativa profundidad -dados los límites de espacio-, para finalizar con una serie de reflexiones generales.

### 1. El modelo cepalino o estructuralista

Los aportes de la CEPAL a la integración regional han sido amplios y relevantes. De acuerdo a Thorp (2000:25) “antes de la CEPAL no existían realmente los medios para que los

---

<sup>1</sup> El Congreso Anfictiónico de Panamá del año 1826 constituye una de las iniciativas más recordadas. Impulsado por Simón Bolívar, héroe de la independencia sudamericana, y por entonces a cargo de la Presidencia de la Gran Colombia (actuales Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), logró la asistencia de las Provincias Unidas de Centroamérica (hoy Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador), Colombia, Perú y México. El Congreso se clausuró sin lograr más que un Tratado que establecía una laxa liga entre las repúblicas americanas y un pacto de defensa mutua.

<sup>2</sup> Previamente, durante la segunda mitad de la década del 40 y principios de los años 50, se intentaron poner en práctica diversas iniciativas de integración, en particular en el Cono Sur.

<sup>3</sup> La CEPAL fue creada por la Resolución 106 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el año 1948. Dentro de sus objetivos originarios se destaca el de “mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos y del Caribe, tanto entre sí como con los demás países del mundo” (CEPAL, 1999:7). Uno de los ejes que caracterizaron su accionar, particularmente entre los años 50 y 60, fue precisamente el impulso a “la ampliación de los mercados nacionales a través de la creación de un mercado latinoamericano común” (Malamud; Castro, 2009:43).

ciudadanos, formuladores de política o incluso académicos latinoamericanos estuvieran informados sobre sus vecinos o estimulados por el conocimiento de similitudes o diferencias, por no mencionar un sentido de la solidaridad regional”. Fueron precisamente sus informes, la cooperación técnica establecida con los gobiernos del área y sus desarrollos teóricos los que facilitaron la emergencia de “un sentido de regionalismo, con una estimulante serie de ideas sobre temas como la dependencia externa y la inestabilidad de los productos básicos en el plano internacional”. En otros términos, su labor tuvo un considerable impacto en el desarrollo y consolidación de una identidad regional compartida.

Las ideas cepalinas sustentaron los esfuerzos integracionistas de América Latina desde principios de los años 50 hasta finales de la década de los 80<sup>4</sup>, dando forma a lo que podemos denominar como modelo cepalino o estructuralista de integración. Este modelo se plasmó en un conjunto diverso de experiencias históricas concretas: Mercado Común Centroamericano (MCCA); Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC<sup>5</sup>), Pacto Andino (PA) y Asociación Latinoamericana De Integración (ALADI<sup>6</sup>); entre los más conocidos<sup>7</sup>.

Lideradas por su primer Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch, las tesis cepalinas a favor de la integración latinoamericana se articularon en relación con el proceso de industrialización endógeno que impulsaron los países latinoamericanos ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo a Vázquez López (2011:108), “las ideas pioneras de Raúl Prebisch y allegados conformaban una estrategia que aunque esencialmente económica, era una visión multidisciplinaria que cuestionaba de forma integral los procesos de desarrollo en la región y sus modos históricos de inserción en el ámbito mundial”.

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar que en el ámbito de las orientaciones de políticas, la CEPAL desarrolló simultáneamente dos enfoques sobre la integración latinoamericana, en función de la lectura que se realizaba sobre el grado de desarrollo y las capacidades para integrarse de los Estados latinoamericanos. Uno de ellos primaba la creación de un mercado regional de manera similar al modelo europeo, que en esos años daba sus primeros pasos. El otro era menos ambicioso y se centraba en una rebaja generalizada de aranceles, es decir, en la creación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) presentada como etapa intermedia hacia la creación de un mercado común latinoamericano.

<sup>5</sup> Creada el 18 de febrero de 1960 mediante la firma del Tratado de Montevideo permitió vincular en un mismo proceso integracionista a 11 estados de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Colombia (30/09/61), Ecuador (03/11/61), Venezuela (31/08/66) y Bolivia (08/02/67). El objetivo era alcanzar las condiciones para un futuro mercado común mediante el establecimiento de una ZLC entre los Estados firmantes en un plazo de doce años. Los mecanismos previstos para cumplir ese objetivo fueron básicamente tres: 1- una lista común de productos con una reducción arancelaria acordada entre todos los Estados de la organización, ampliada periódicamente; 2- listas nacionales, que consistían en listados de productos sobre los que se practicaba una reducción arancelaria definida de forma unilateral por algún país miembro a favor de otro/s país/es miembro/s y; 3- los acuerdos de complementación industrial, que permitían la concesión de preferencias recíprocas entre dos o más países para facilitar el establecimiento de nuevos sectores industriales.

<sup>6</sup> En un intento por salvaguardar lo que dio en llamarse patrimonio histórico de la integración, el 12 de agosto de 1980 los países integrantes de la ALALC firmaron un nuevo Tratado de Montevideo a partir del cual crearon la ALADI, que buscó adaptar los instrumentos integracionistas a una realidad regional percibida como heterogénea y sujeta a múltiples tensiones. El Tratado fijó como objetivo a largo plazo “el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (Tratado de Montevideo, 1980, art.1). A diferencia de la ALALC no dispuso plazos ni cronogramas. En este sentido, la ALADI fue concebida como una organización destinada a “la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados” (Tratado de Montevideo, 1980, art.2) y fijó tres modalidades básicas para avanzar en la integración: la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. Las funciones previstas se sustentaron en cinco principios básicos: pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamiento diferencial y multiplicidad. En el año 1999 se adhirió Cuba, por lo que actualmente la organización cuenta con doce Estados miembros

<sup>7</sup> También inspiró experiencias bilaterales de integración como los acuerdos argentino-brasileños de la década de los 80.

En este sentido, la CEPAL argumentó a favor de mecanismos que permitieran aumentar los ingresos de los países latinoamericanos mediante el incremento y diversificación de las exportaciones, que minimizaran los costos del proceso de industrialización mediante un uso racional de los capitales disponibles y que ampliaran el tamaño de los mercados nacionales. Teóricamente, la vía de la integración resultaría más fácil para lograr estos objetivos en razón de los similares niveles de desarrollo entre los países, de las problemáticas comunes que compartían, de las afinidades históricas y culturales y de la proximidad geográfica<sup>8</sup>.

La propuesta de integración “contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio (...) y, lo que es más importante, el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo” (Bielchovsky, 1998:6)<sup>9</sup>. Desde esta perspectiva, la integración era el medio para ampliar los recursos productivos disponibles y aprovechar las ventajas de la especialización y complementación industrial, “creando las condiciones para aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región, eje a partir del cual se expandiría el intercambio intra y extrarregional y se revitalizaría el crecimiento económico” (da Conceiao Tavares, 1998:2).

En el contexto definido por estrategias nacionales a favor del desarrollo industrial, el objetivo era articular patrones de especialización productiva complementarios entre sí, evitando la replicación a escala regional del esquema imperante a nivel global de división del trabajo entre centros industriales y periferias proveedoras de materias primas. Así, Vázquez López (2011:109) plantea que “la integración regional se asociaba entonces a la disponibilidad de un mercado común relativamente cautivo y de cierto tamaño, lógica que dicho sea de paso es muy similar a la que inspirara, en una primera instancia, la construcción del mercado europeo”. Además, se buscaba desarrollar “una política latinoamericana común frente a las dinámicas de la economía internacional”. En esta línea, la CEPAL promovió la integración también como un medio para hacer frente al escaso poder de negociación que tenían aisladamente los países latinoamericanos en su relación con los centros industriales. El desarrollo para este organismo estaba indisolublemente ligado a la posibilidad de modificar los desfavorables términos que caracterizaban las relaciones comerciales y financieras de la región. Era necesario establecer una política común que replanteara los términos del intercambio comercial de productos primarios, que permitiera la apertura de los mercados de los países centrales a los bienes industriales de la periferia y que facilitara la transferencia tecnológica y la cooperación técnica<sup>10</sup>.

Los postulados integracionistas de la CEPAL, sin embargo, no fueron implementados de acuerdo a sus prescripciones. Un elemento fundamental en este fracaso fue “la incapacidad o falta de voluntad de los gobiernos nacionales e instituciones internacionales competentes para revertir las tendencias de la inserción de las economías latinoamericanas en el ámbito global” (Vázquez López, 2011:110). De igual manera, las diferencias estructurales entre los propios

---

<sup>8</sup> Entre los principios desarrollados por la CEPAL se destacan los de gradualidad y de reciprocidad que tenían como propósito asegurar un reparto equitativo de los beneficios y el respeto a las decisiones que en términos de política económica cada país decidiera tomar; de igual manera, se contemplaron las desigualdades de desarrollo entre los países miembros. De esta preocupación nació la conceptualización que dividiría a Latinoamérica en tres grupos de países: “países de mayor desarrollo”; “países de desarrollo económico intermedio” y “países de menor desarrollo económico relativo” que implicó un esfuerzo importante de análisis (Bielchovsky, 1998).

<sup>9</sup> Los análisis sobre la integración se enmarcaron en el contexto más amplio del análisis sobre los problemas del desarrollo de la región y se sustentaron en la oposición centro-periferia, la restricción externa y la escasez de capital y tecnología.

<sup>10</sup> Estas ideas constituirían insumos relevantes a la hora de crear la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) bajo la iniciativa promovida por Raúl Prebisch en el año 1964.

países latinoamericanos dificultaron el logro de objetivos comunes en términos de acuerdos regionales para implementar una estrategia de industrialización que atendiera a los diversos intereses nacionales en juego. Aún así, se pusieron en práctica diversos proyectos integracionistas que contaron con escasos instrumentos para cumplir con las metas cepalinas (Vázquez López, 2011).

En este sentido, es importante diferenciar entre el modelo cepalino, es decir, entre el conjunto de desarrollos teóricos y propuestas de políticas en torno a la integración latinoamericana elaboradas desde la CEPAL y los procesos de integración efectivamente puestos en marcha. En efecto, en la instrumentación de los acuerdos que sustentaron a la ALALC y la ALADI, por ejemplo, se renunció a principios claves desarrollados en la CEPAL; entre ellos: la planificación industrial conjunta que permitiera ganancias relativas en términos de especialización y economías de escala; la adopción de acciones políticas concretas y activas que facilitaran atender a las diferencias de desarrollo entre los países del área y la creación de instituciones con capacidad de planificar y tomar decisiones en términos de un proyecto común de desarrollo. En suma: que diera respuesta a los problemas estructurales de inserción internacional y al nivel alcanzado por las economías de cada Estado parte.

De igual manera, es relevante tener en cuenta la factibilidad de este modelo en relación con la situación histórica que atravesaba la región al momento de ser formulado por la CEPAL. Es en este sentido que los aportes del neofuncionalismo (Haas, 1966 y 1972) pueden ser de utilidad para identificar algunas características estructurales que presentaba la región que debilitaron o directamente bloquearon el impulso integracionista. Así, si por un lado los países de América Latina compartían (y comparten) cierta uniformidad lingüística, religiosa y cultural, se caracterizaban (y caracterizan) precisamente por su heterogeneidad en términos de su estructura económica y social<sup>11</sup>. Las diferencias al interior de la región quedaban disimuladas cuando se advertían los comunes lazos de dependencia con los países centrales industrializados pero eran evidentes en las mesas de negociaciones de los acuerdos regionales de integración (esta afirmación también es válida en la actualidad). En este sentido, la CEPAL intentó contemplar esa diversidad en su teoría y en sus propuestas de políticas mediante la categorización de los países en función del grado de desarrollo alcanzado. Aún así, estos esfuerzos resultaron insuficientes para subsumir en un único proyecto regional los diversos intereses nacionales de Estados muy diferentes entre sí. Los grupos sociales y partidos políticos al interior de cada Estado, además, no ocupaban posiciones homólogas ni sostenían los mismos intereses que sus pares de otros Estados de la región, dado que su conformación como tales estaba estrechamente ligada a las particularidades de su respectivo marco nacional.

Por otro lado, y a diferencia del caso europeo, que inició sus propios proyectos integracionistas apenas unos años antes que los casos latinoamericanos, los países de nuestra región habían mantenido históricamente escasas relaciones entre sí, incluyendo los intercambios comerciales, que tradicionalmente se habían orientado hacia los países industrializados de Europa y Norteamérica. En la medida en que avanzaron en la industrialización, el proceso de desarrollo se orientó a sus respectivos mercados nacionales estableciendo altas barreras al intercambio comercial<sup>12</sup>. Los postulados de la CEPAL suponían que los acuerdos regionales permitirían la profundización de la industrialización, pero en un marco regional, lo que implicaba afectar los intereses de aquellos sectores sociales amparados por la protección estatal. De este modo, el compromiso con la integración se supeditó al desarrollo industrial **nacional**.

---

<sup>11</sup> Al respecto, Haas (1966:31) planteaba “América Latina sólo está unida por la lengua y la religión”.

<sup>12</sup> En los términos de Fajnzylber (1984:143) “una característica del patrón de industrialización de América Latina es la elevada protección que ha amparado al crecimiento industrial (...) la protección amparaba una reproducción indiscriminada, pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados”.

Por último, el factor político también contribuyó al fracaso del modelo integracionista. En este sentido, los análisis de la CEPAL subestimaron la importancia de los obstáculos derivados del carácter de los regímenes políticos durante las décadas de los 60, 70 y parte de los 80. Por un lado, porque la inestabilidad política fue un factor que impactó decisivamente en el devenir de la integración regional al impedir sostener en un mismo sentido las decisiones y compromisos políticos oportunamente tomados por las dirigencias gubernamentales<sup>13</sup>. Por otro, porque la recurrencia de golpes de Estado y la permanencia de extensas dictaduras a cargo de los gobiernos menoscabaron los esfuerzos a favor de la integración al menos en dos sentidos: dificultando las relaciones interestatales latinoamericanas, en particular en términos del desarrollo de vínculos de confianza mutua y; en segundo lugar, porque el carácter represivo de estos regímenes a nivel interno actuó a favor de la desarticulación de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos, lo que a su vez dificultó el establecimiento de relaciones estables entre grupos y organizaciones civiles y políticas a nivel regional.

Finalmente, el cambio en las condiciones sistémicas que se produce a partir de mediados de los años 70 afectó profundamente al proceso de industrialización por sustitución de importaciones sostenido por la mayoría de los países latinoamericanos; el modelo cepalino estaba íntimamente asociado a éste y ofrecía respuestas parciales a algunos de los obstáculos que frenaban su profundización. Cuando en los años 80 se desató la crisis de la deuda, los países del área emprendieron importantes modificaciones en los proyectos de desarrollo y, a corto plazo, encararon una importante reestructuración inspirada en el neoliberalismo. A nivel de la integración regional, el abandono de la industrialización debilitó el apoyo y compromiso con los proyectos integracionistas en los términos formulados y defendidos hasta entonces por la CEPAL, facilitando su desarticulación.

## **2. El regionalismo abierto**

Hacia finales de los años 80 y principios de los 90 y en el marco de importantes transformaciones regionales y sistémicas, comienza a tomar forma un nuevo modelo de regionalismo (Sztulwark, 2003). En este marco, en el nivel regional se destacan las transiciones a la democracia y el giro neoliberal de los gobiernos latinoamericanos desde mediados de la década del 80; en el nivel sistémico, el fin de la “guerra fría” y la consolidación de los Estados Unidos como primera potencia mundial.

De acuerdo a diversos autores, el proceso que se abre luego de la caída del Muro de Berlín en 1989 da cuenta del reemplazo del orden bipolar que estructuró las relaciones interestatales desde la finalización de la 2da. Guerra Mundial por un “nuevo orden mundial” (Bernal Meza, 2000) comandado por los Estados Unidos. El orden que se inaugura es el de la globalización, donde la economía de mercado basada en el neoliberalismo ocupa el lugar de ideología dominante (Bernal Meza, 2000). Para Sztulwark (2003:41) “el predominio de esta visión trajo aparejado las recomendaciones basadas en la liberalización como sinónimo de maximización del bienestar [convirtiéndose] de esta forma (...) en la base conceptual de los programas de estabilización y ajuste estructural” adoptados por los organismos financieros internacionales y aplicados por los países latinoamericanos desde mediados de los años 80 como salida a la crisis de la deuda.

En este sentido, Bell Lara (2005:2-3) plantea que el neoliberalismo “se caracteriza por [sostener] una visión individualista, utilitarista y ahistórica de la economía y de la sociedad en su conjunto”. Más que una doctrina estrictamente económica constituye un pensamiento totalizador en la medida en que de sus premisas se deriva un reordenamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto. La aplicación del neoliberalismo en América Latina durante los años

---

<sup>13</sup> Un ejemplo claro fue el abandono por parte de Chile del Pacto Andino luego del golpe de Estado contra Salvador Allende en el año 1973.

90 estuvo estrechamente asociada a lo que se denominó “Consenso de Washington”: un documento elaborado por un funcionario del gobierno norteamericano, John Williamson, para una reunión con los funcionarios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que se llevó a cabo en Washington en 1989 y que expresó el consenso en torno a una serie de reformas para las economías del tercer mundo. En ese documento se mencionaban diez propuestas para construir un sistema económico basado en la libertad de mercado. Sintéticamente, éstas apuntaban a reducir el tamaño del Estado, devolver ámbitos de regulación al mercado y fomentar la competencia en los mercados de bienes y de capitales. Las herramientas principales fueron: privatizaciones, desregulación, descentralización y apertura comercial y financiera (Castañeda Rodríguez; Díaz Bautista, 2017).

Sobre esta base, y en particular sobre el último punto, se construyó el nuevo regionalismo que mencionábamos anteriormente, sustentado en dos novedades principales: a) los objetivos propuestos y b) las modalidades de integración puestas en práctica.

En relación con los objetivos, Devlin y Estevadeordal (2001:6) afirman que “el nuevo regionalismo **es una parte integral** de las amplias reformas estructurales que se han producido en América Latina desde mediados de los años 80. Las características centrales de la estrategia actual incluyen la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la retirada por parte del Estado de la actividad económica directa” (las negritas son nuestras). Para estos autores, donde se podía observar más claramente el vínculo entre la integración regional y las reformas estructurales era en la liberalización comercial, ya emprendida a nivel unilateral (nivel uno) y multilateral (nivel dos). La integración constituía un “tercer nivel vital (...) que ha ayudado a asegurar la continuidad del impulso del proceso” (Devlin; Estevadeordal, 2001:7). Así, si el modelo cepalino estuvo estrechamente asociado a la industrialización por sustitución de importaciones, el modelo del regionalismo abierto nació firmemente vinculado con la liberalización comercial, las reformas neoliberales y la búsqueda de nuevas modalidades de inserción internacional por parte de los países latinoamericanos al calor de la globalización.

En el marco continental, el nuevo regionalismo involucró a procesos novedosos, como fue el caso del MERCOSUR<sup>14</sup>, y a procesos que durante estos años experimentaron una revitalización, en función de su redefinición en clave del regionalismo abierto, como fue el caso

---

<sup>14</sup> El MERCOSUR nació a partir de la firma del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. El Tratado se inscribió en el marco del proceso de integración y cooperación entre los dos primeros, al que se sumaron Uruguay y Paraguay. Sin embargo, el TA implicó un importante punto de ruptura en relación con las iniciativas previas, en estrecha vinculación con los cambios en el contexto internacional y con la asunción de nuevos gobiernos con otras orientaciones políticas. En este sentido, los mecanismos de reducción arancelaria previstos se revelaron como el objetivo más novedoso y a la vez más radical en relación con experiencias anteriores apostando a una liberalización comercial completa y automática en un cortísimo período de tiempo. La rapidez del proceso rompió así con el principio de gradualidad, que regía hasta entonces los esfuerzos de integración regional. De igual manera, si bien reconocía mayores plazos para Uruguay y Paraguay, el MERCOSUR no estableció ningún mecanismo específico que contemplara las disparidades de desarrollo entre los países miembros. Se abandonó de esta manera el principio de respeto a las asimetrías y el consenso hasta entonces vigente de que un menor desarrollo relativo implicaba un tratamiento más favorable. Por otra parte, el equilibrio en los intercambios comerciales era abandonado a favor de una liberalización comercial con escasos instrumentos de regulación y control por parte de los Estados Nacionales. En conjunto, el TA daba cuenta además de que la integración dejaba de estar supeditada a los procesos internos de industrialización, a la defensa de sectores considerados estratégicos o a cualquier otra consideración ligada al establecimiento de patrones de especialización productiva y diversificación de exportaciones a escala regional. En relación con la institucionalidad, evitó la construcción de instituciones supranacionales supeditando el avance del proceso al consenso entre los Estados, que reservaron para sí los poderes de decisión.



del Grupo Andino, rebautizado como Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>15</sup> o el Mercado Común Centro Americano<sup>16</sup>. Asimismo, y como ejemplo paradigmático, bajo este mismo impulso se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que signó prácticamente de forma definitiva las relaciones comerciales de México con Estados Unidos y Canadá en desmedro de sus socios de la ALADI.

Las características de este nuevo regionalismo fueron sistematizadas y estructuradas en un nuevo modelo de integración elaborado por la CEPAL -y expuesto en un ya clásico documento del año 1994- donde fue denominado “regionalismo abierto” (a partir de aquí: RA)<sup>17</sup>: “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación” (CEPAL, 1994:8). De acuerdo a lo planteado por esta cita, la CEPAL trataba de teorizar y explicar procesos que ya estaban en marcha, tratando de integrarlos a una teorización más amplia vinculada con su propia propuesta de Transformación productiva con equidad<sup>18</sup>. Para esta organización, los acuerdos combinaban dos características centrales: eran convenios de comercio preferencial entre grupos de países de la región y se daban en un contexto de reformas estructurales y de apertura externa unilateral e indiscriminada.

Los acuerdos que se enmarcaban en el RA presentaban una serie de características que, en el contexto del documento elaborado por la CEPAL, eran enunciadas como recomendaciones. Éstas, por otra parte, no se diferenciaban en lo esencial de las propuestas neoliberales: el motor del RA era su funcionalidad para una inserción internacional de América Latina más exitosa y competitiva en el mercado mundial. En este sentido, el propio concepto que se utilizaba daba cuenta de los objetivos de la integración. En un marco de reformas orientadas al mercado, el RA se presentaba como un camino complementario a la apertura unilateral para instaurar una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al comercio: el marco regional era el primer paso de una opción global.

Ahora bien, cabe destacar que el intento de conciliar una apertura comercial al mundo junto con acuerdos preferenciales entre países vecinos implicó que el concepto de RA se volviese difuso y sirviese para explicar procesos que en realidad eran muy diferentes entre sí, tales como el NAFTA y el MERCOSUR. Asimismo, a la hora de evaluar su eficacia como modelo integracionista emergen algunas dificultades basadas en sus objetivos: ¿debemos considerar que logró sus propósitos en base a los incrementos del comercio intrarregional verificados en esos años o en base a si se logró una mayor inserción de los países de la región en el mercado mundial? En la misma línea, y dados los limitados instrumentos con los que en general se dotó a las nuevas organizaciones nacidas bajo este modelo: ¿sólo debemos evaluar su

---

<sup>15</sup> En el marco de un proceso de aceleración de la liberalización comercial recíproca, el Pacto Andino se transformó en el año 1996 en la Comunidad Andina de Naciones vía la aprobación del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). Los países signatarios del nuevo acuerdo fueron: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, si bien Perú había suspendido temporariamente su membresía para avanzar más rápidamente a nivel interno en el proceso de liberalización comercial unilateral en el que estaba embarcado. En el año 2006 Venezuela se retiró de la CAN para sumarse al MERCOSUR debido a la paulatina disgregación del grupo vía la firma de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos por parte de sus socios.

<sup>16</sup> En 1991 los países firmantes del original MCCA firmaron el Protocolo de Tegucigalpa que dio origen al Sistema de Integración Centro Americano (SICA), incorporando además a Panamá. En el año 2000 se sumó Belice y en el 2003 República Dominicana. Adicionalmente, en 1993 se firmó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que redefinió las relaciones económicas intrarregionales.

<sup>17</sup> Cabe destacar que el concepto de regionalismo abierto “encuentra su origen en la década de los 70 en el área Pacífico” (SACCONI, 1996:9). La CEPAL aplica posteriormente ese concepto para explicar el nuevo regionalismo emergente en América Latina entre fines de los años 80 y principios de los 90.

<sup>18</sup> A lo largo de los años 90 la CEPAL elaboró una serie de reflexiones encuadradas bajo este tópico que buscaban diferenciarse, con escaso éxito, de las propuestas neoliberales, ofreciendo una alternativa para la planificación de políticas públicas por parte de los países latinoamericanos.

eficacia en términos comerciales y dejar de lado otros aspectos que el propio modelo no consideró relevantes? Creemos que las respuestas a estos interrogantes, además, no deben dejar de considerar si los procesos concretos coadyuvaron, al menos, a fortalecer la identidad de las regiones o subregiones donde se desarrollaron, elemento mínimo para defender un modelo de integración, y no un mero instrumento de inserción internacional alternativo a la vía unilateral.

En este marco, las respuestas son disímiles de acuerdo al caso que consideremos. Desde una perspectiva general, y considerando el contexto, es claro que el regionalismo abierto contribuyó al incremento del comercio entre los países latinoamericanos, en particular dentro de cada subregión pero también considerando al conjunto regional<sup>19</sup>, con la particular excepción de México, ligado al mercado norteamericano. En algunos casos esa intensificación de los vínculos regionales probablemente favoreció la emergencia y desarrollo de intereses comunes entre países<sup>20</sup> y entre actores domésticos específicos de cada país, aunque también exacerbó -de acuerdo a las distintas coyunturas- los conflictos de intereses en función de amenazas percibidas o reales ante el incremento de la competencia en los distintos mercados nacionales. En la misma línea, las experiencias pasadas recientes y la mayor proximidad entre los países alentaron la formalización de instrumentos no estrictamente vinculados con la dimensión económica-comercial que tendieron a ampliar los estrechos límites del RA. Es paradigmática, en este sentido, la preocupación por sostener a los nacientes regímenes democráticos de la región, que favoreció la firma de Protocolos y acuerdos de alcance subregional y regional<sup>21</sup>. En igual sentido operaron los avances en términos de integración educativa y aún de libre ejercicio de ciertas profesiones. En este punto es necesario remitirse a los procesos concretos de integración ya que los avances dependieron de los objetivos propuestos (ZLC o Mercado Común principalmente), de la voluntad política desplegada para cumplir con los acuerdos y de los obstáculos que se enfrentaron. Destaca en sentido el caso del MERCOSUR, proceso que sin lugar a dudas es el que mayor desarrollo alcanzó (de los inspirados por este modelo) pero también el caso donde mejor se observan las limitaciones del RA. En el resto del apartado lo analizamos con mayor detenimiento.

Al respecto, existe consenso en la literatura académica de que en el período 1991-1998 y, en particular, durante los años 1995-1998 la interdependencia económica entre los socios del MERCOSUR se incrementó (ver cuadro N° 1). En el caso argentino, las exportaciones intrarregionales aumentaron del 16,51% del total de exportaciones en 1991 al 35,62% en 1998; Brasil pasó de un porcentaje del 4,2% al 17,36% en el mismo período; Uruguay elevó sus exportaciones del 35,12% al 55,31%, mientras que Paraguay lo hizo del 39,56% al 53,96% con un máximo de 63,22% en 1996.

La importancia económica del MERCOSUR trascendió el plano cuantitativo si además se considera la composición de las exportaciones. De acuerdo a los datos proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (1997:13), el MERCOSUR concentró un porcentaje creciente del comercio intra industrial *vis a*

---

<sup>19</sup> Al respecto el Secretario General de la ALADI Juan F. Rojas afirmaba en el año 2000 “En lo que respecta al comercio intrarregional, cabe destacar que el mismo experimentó una permanente expansión hasta 1997, año en el que alcanzó un máximo histórico (las exportaciones totalizaron 46.000 millones de dólares), crecimiento que se interrumpió con los efectos de la crisis en 1998 (-6%). A pesar de este retroceso, considerando la totalidad del período la propia región fue largamente el destino más dinámico para las exportaciones regionales (pasando de representar un 10% a un 17%)”. Disponible en: <http://aladi.org/nsfaladi/discursos.nsf/vwdiscursosweb/F9AA8AB7F96CF8AA032568FF00544B03>

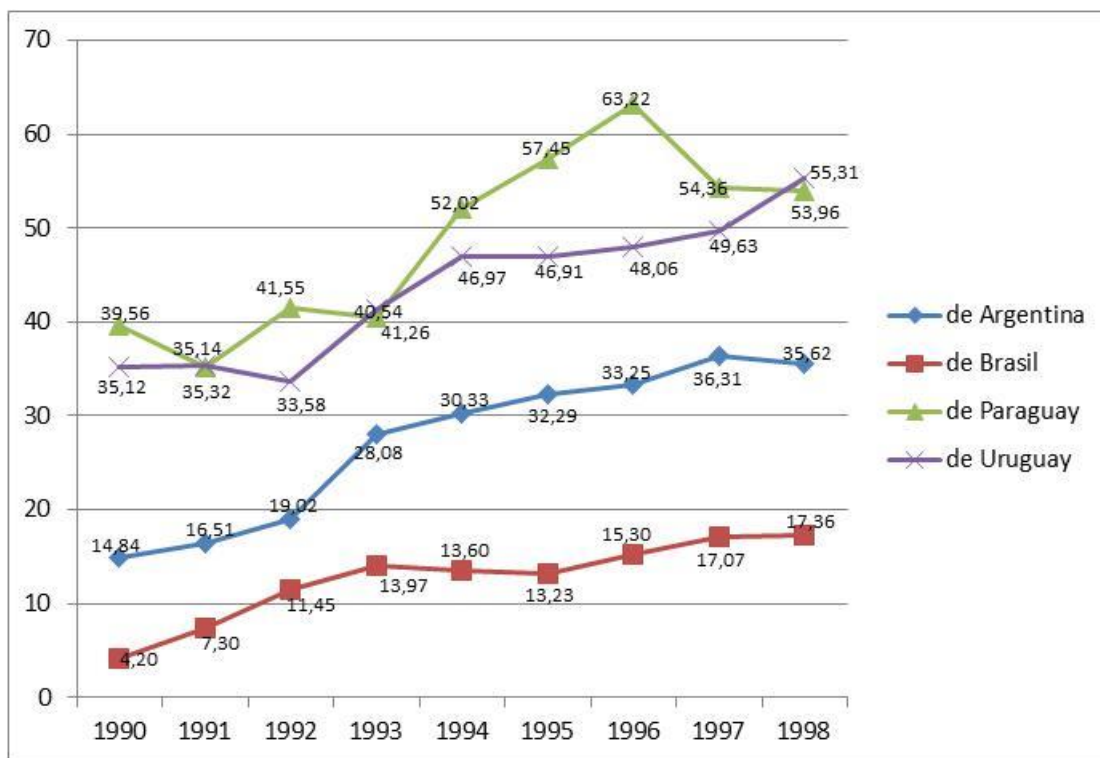
Consulta: 02 de abril de 2016

<sup>20</sup> Un ejemplo concreto es la aceptación al interior del MERCOSUR de la necesidad de negociar conjuntamente frente a la propuesta de Estados Unidos del ALCA plasmada en la histórica Decisión del Consejo del Mercado Común 32/00.

<sup>21</sup> Por caso, el Protocolo de Ushuaia entre los países miembros del MERCOSUR más Chile y Bolivia (en principio, luego se sumaron el resto de los países de América del Sur).

vis el comercio con el resto del mundo<sup>22</sup>. El incremento en el comercio intrarregional fue acompañado de una densificación de los vínculos entre los distintos sectores de las respectivas sociedades nacionales, ya sea que consideremos el caso de los sindicatos o de los sectores empresariales (Iglesias; Escuder, 2009; Epsteyn, 2009).

**Cuadro N° 1**  
**Porcentaje de Exportaciones Intrazona del total de Exportaciones por país (1990-1998)**  
 (en miles de millones de U\$S)



Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI ([www.cei.gov.ar](http://www.cei.gov.ar))

Sin embargo, el incremento en la interdependencia no pudo ser canalizada por la estructura institucional del MERCOSUR que durante estos años se mantuvo prácticamente inalterable, asumiendo el mandato del RA de sostener una institucionalidad mínima para evitar la formación de burocracias indeseables y costosas. El desarrollo y agudización de ciertos conflictos comerciales se vio así agravado por la ausencia de un marco formal donde abordarlos. Al respecto, Vigevani, Pasquariello Mariano y Fernández de Oliveira (2001:223) sostienen que “la forma establecida para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades

<sup>22</sup> “Los vehículos automotores de pasajeros y los bienes de capital fueron las importaciones argentinas provenientes de Brasil que crecieron más rápidamente (134,5% y 61,4%, respectivamente). Por su parte, las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial con destino a Brasil [entre los años 1991-1997] crecieron cerca del 41%, más que duplicando la tasa de crecimiento de las exportaciones totales. Las manufacturas de cuero (88,2%), el calzado y sus partes componentes (74,7%) y el material de transporte (66%) fueron los rubros de mayor dinamismo” (BID-INTAL, 1997: 13). En el mismo sentido se expresa Ferrer (1997: 83) cuando afirma que “en los dos países [Argentina y Brasil], el comercio bilateral tiene un componente de bienes manufacturados mayor que en sus respectivas exportaciones al resto del mundo”.

*do Mercosul se torna inadequada quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração inclusive em momentos de incertezas*"<sup>23</sup>. Los momentos de "incertezas" llegaron a finales de los años 90, bajo el impacto de la crisis financiera del sudeste asiático y su propagación primero por la economía brasileña y, luego, por la de Argentina, que en pocos años se vio sumergida en una profunda crisis económica, política y social<sup>24</sup>.

La crisis del MERCOSUR se extendió aproximadamente entre los años 1999-2002. A medida que se profundizó quedó en claro que cada país la gestionó desde una perspectiva nacional, no regional. La débil institucionalidad del proceso de integración se tradujo en este sentido en la ausencia de respuestas regionales: primero Brasil y luego Argentina optaron por tomar decisiones políticas que afectaron la viabilidad de los acuerdos alcanzados. Si bien esas medidas luego fueron en general refrendadas por los máximos órganos del MERCOSUR, quedó en claro que "en cualquier momento los grandes países [podían] alterar a voluntad la normativa del Mercosur" (Ginesta, 2002:40).

Aún así, en el plano regional, la estrategia fue ganar tiempo: el proceso se estancó y en ciertos aspectos puntuales referentes a la libre comercialización de bienes intrazona retrocedió<sup>25</sup>, aunque no fue abandonado a su suerte. Si bien es claro que "el MERCOSUR, en tanto proceso de integración, no jugó de manera contracíclica" (Saludjián 2004: 137) ninguno de los gobiernos apostó a que su abandono mejoraría las posibilidades individuales de recuperarse más rápidamente. Además de los efectos económicos concretos, traducidos a nivel regional en una abrupta disminución de los niveles de interdependencia -que volvieron a niveles similares a los de principios de la década-, la consecuencia más destacada de esta crisis fue la pérdida de credibilidad del MERCOSUR ante los actores internos y externos.

Ahora bien, y retornando a una visión general del RA en el marco latinoamericano, es importante destacar que su cuestionamiento (entre fines de los 90 y principios del Siglo XXI) se dio precisamente en el marco de un replanteo general de las políticas neoliberales, cuyas consecuencias sociales y productivas lejos estuvieron de las anunciadas al principio de su aplicación, favoreciendo el estallido de crisis sociales y político-institucionales como la experimentada por Argentina<sup>26</sup>. En esta línea, el recambio dirigencial que se produjo a partir de esta última fecha en parte importante de los países latinoamericanos habilitó la búsqueda de nuevas alternativas de políticas públicas y, dentro de éstas, de otras políticas de integración, que ocuparon un lugar destacado. En este punto, sin embargo, cabe realizar dos advertencias: la primera es que no fue un proceso que alcanzó a la totalidad de los países del área, lo que implicó que no todos los Estados abandonaron la aplicación de políticas neoliberales (a nivel doméstico) ni que todos los Estados dejaran de lado la estrategia del regionalismo abierto como modalidad de integración (a nivel regional). La segunda advertencia nos obliga a matizar la noción de cambio; en este sentido, las líneas de continuidad entre los años 90 y las siguientes variaron de caso en caso, afectando de manera disímil a los procesos integracionistas en marcha. Lo

---

<sup>23</sup> "La forma establecida para la representación de los intereses públicos y privados de las sociedades del MERCOSUR se torna inadequada cuando este proceso gana mayor profundidad, por el hecho de que no propicia canales eficazes para la representación de los intereses, facilitando disputas de difícil administración inclusive en momentos de incertidumbre". Traducción propia.

<sup>24</sup> Por limitaciones de espacio no abordamos aquí las causas de la crisis Argentina ni su desarrollo. Sí atendemos a sus consecuencias en el plano político regional al facilitar el cambio en el signo político de su presidencia.

<sup>25</sup> La necesidad de volver a controlar las variables económicas principales luego de la devaluación de Brasil y de Argentina llevó, por ejemplo, a profundas alteraciones del AEC, amén del establecimiento de límites a las importaciones y de otras medidas de similar envergadura que alteraron las reglas básicas de funcionamiento del bloque e hicieron retroceder, de hecho, el nivel de integración económica alcanzada.

<sup>26</sup> Para un análisis del impacto del neoliberalismo consultar entre otros a Vilas (2011).

emergente es, en este sentido, una mixtura que combina lo nuevo con el ya viejo regionalismo abierto, como analizaremos a continuación.

### 3. El modelo del regionalismo post-liberal

Parte de la bibliografía que aborda los actuales procesos de integración en América Latina ha planteado el concepto de regionalismo post-liberal (Da Mota Veiga; Ríos, 2008; Sanahuja, 2008 y 2012) para definir al nuevo modelo de integración que se desarrolló en la región hasta hace unos años. Esquemáticamente, éste se definía por la primacía de la agenda política sobre la agenda económica-comercial, la recuperación de la agenda de desarrollo, en el marco de severas críticas a las políticas implementadas bajo el Consenso de Washington y un rol más activo para el Estado. A estos elementos cabía sumar la búsqueda de un mayor involucramiento por parte de la sociedad civil, el énfasis en mecanismos cooperativos y en la creación de instituciones y la importancia central otorgada a la “dimensión social” de la integración con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, atendiendo además a las asimetrías de desarrollo (Sanahuja, 2008).

Al igual que en el caso del RA, el nuevo modelo emergió en un contexto donde ya existían procesos en marcha, como el MERCOSUR, que se redefinieron ahora en una clave cercana a sus postulados. Asimismo, bajo este modelo se impulsó la creación de nuevos mecanismos de integración/cooperación, entre los cuales destaca la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>27</sup>. La diferencia con la etapa anterior, sin embargo, estuvo dada por la permanencia y/o creación de esquemas integracionistas basados en el modelo RA, que siguió vigente<sup>28</sup>, y por el desarrollo de procesos no asimilables a ninguna de las dos categorías (por ejemplo, el caso del ALBA: Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América). En este sentido, el regionalismo post-liberal, es un modelo que nació en disputa con otros modelos integracionistas, y que nunca involucró a la totalidad de las experiencias en curso.

En esta línea, cabe destacar que la recuperación del rol del Estado ocupó un lugar central, aspecto que se destaca tanto a nivel de los diversos escenarios domésticos como en el plano regional. En este sentido, en uno de los documentos fundacionales del nuevo MERCOSUR que nace a partir del 2003 se afirma precisamente: “Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabamos los esfuerzos tendientes a **fortalecer sus instituciones**, profesionalizar a la administración pública, **mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia** y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones” (Consenso de Buenos Aires, 2003, las negritas son nuestras). Asimismo, en el Tratado Constitutivo de UNASUR se afirma como principal objetivo “fortalecer la democracia y reducir las asimetrías **en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados**” (Tratado Constitutivo de la UNASUR, Artículo 2, las negritas son nuestras). Así, el regionalismo post-liberal, nació en el marco de una reacción contra las concepciones que sobre el Estado había implementado el neoliberalismo en la década anterior, pugnando por su fortalecimiento y en pos de una revalidación de su rol como agente motor y director de la integración. Sin embargo, sólo marginalmente se advirtió acerca de la potencial contradicción entre la noción de fortalecer la soberanía y profundizar la integración en una nueva clave, como veremos posteriormente.

---

<sup>27</sup> Si asumimos una posición rigurosa en términos conceptuales, ni UNASUR ni CELAC pueden considerarse organismos de integración sino más bien de cooperación y coordinación política. En el caso de la primera, sin embargo, en su Tratado Constitutivo se autodefine como organismo de integración.

<sup>28</sup> El caso de la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, México y Colombia) creada en el año 2012 es el ejemplo más claro.

Otro elemento a considerar a la hora de analizar al regionalismo post-liberal fue la importancia otorgada a la institucionalidad, lo cual habilita (al menos) una doble lectura: en primer lugar, la referida al sistema de valores que sustenta a esas instituciones, a saber: la democracia liberal. Por otro lado, y en segundo lugar, también refiere a la creación de instituciones regionales. En relación con la democracia, es claro que constituyó uno de los objetivos del nuevo regionalismo su perfeccionamiento; en ese camino se buscó afianzarla, en términos de dotar a la región de nuevos instrumentos normativos que fortalezcan su base de sustentación<sup>29</sup>, y defenderla en momentos de peligro. En los dos casos, sin embargo, el balance no puede ser tan optimista como se preveía hace algunos años: ni se logró que todos los instrumentos firmados entren en vigencia<sup>30</sup>; ni se impidió que varios gobiernos fueran derribados con (muy) dudosos procedimientos<sup>31</sup>; ni se consiguió que los gobiernos que actualmente están sucediendo a quienes impulsaron inicialmente el nuevo regionalismo, de otro signo político, le otorguen el mismo valor al impulso de estos acuerdos<sup>32</sup>.

Por otro lado, y en relación con la institucionalidad regional, es claro que ésta se expandió; sin embargo, lo hizo en base a los mismos principios que las instituciones existentes. En este sentido, la intergubernamentalidad sigue siendo el rasgo distintivo, al igual que la baja densidad institucional -entendida como la capacidad de las instituciones regionales para implementar las decisiones de los Estados que les dieron origen-. Así, y contrariamente a lo que se afirma cuando se acusa a los procesos integracionistas de “crear y sostener inútiles y costosas burocracias” las instituciones de UNASUR, CELAC y aún MERCOSUR<sup>33</sup> se asemejan más a reuniones y/o cumbres interestatales que a instituciones regionales<sup>34</sup>.

En este marco, cabe destacar que el regionalismo en América Latina ha sido de forma crónica institucionalmente débil y el regionalismo post-liberal no acertó en dar a esta cuestión una respuesta alternativa a las ya experimentadas; a lo sumo acentuó un elemento ya presente en los modelos anteriores como lo fue el excesivo presidencialismo (Malamud, 2008) en la toma de decisiones. En este sentido, la contratación de un rasgo que en principio podía favorecer rápidos avances en momentos coyunturales específicos siempre ha sido la incapacidad de dar respuesta a problemáticas profundas de la integración, la ausencia de medios para implementar políticas comunes regionales y la facilidad para desandar los caminos recorridos cuando cambia el signo político de los presidentes.

Por último, señalando lo que consideramos como la principal diferencia con los modelos anteriores (y retomando un punto mencionado al inicio de este apartado) cabe destacar

---

<sup>29</sup> Entre los más conocidos: el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II) firmado en el año 2011 entre los Estados miembros de MERCOSUR y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, firmado en el año 2010 entre los miembros de UNASUR.

<sup>30</sup> Por ejemplo, el Protocolo de Montevideo fue rechazado por Paraguay, por lo cual no entró en vigencia.

<sup>31</sup> Nos referimos a los golpes de Estado parlamentarios en Paraguay contra Fernando Lugo y en Brasil contra Dilma Rousseff que sufrieron el uso (y abuso) de procedimientos previstos constitucionalmente para lograr su desplazamiento del poder por parte de rivales políticos internos (en ambos casos, facilitados por ex aliados partidarios).

<sup>32</sup> El ejemplo más claro es la inacción de algunos países de la región a la hora de impedir la destitución de Dilma Rousseff.

<sup>33</sup> En este caso, y recordando que el proceso ya ha cumplido su 27 aniversario y que gestiona un proyecto de mercado común de cerca de 240 millones de personas, no se cuenta actualmente con más de 200 funcionarios MERCOSUR (Ramos, 2015) trabajando en las múltiples instituciones creadas en los últimos años, incluyendo a la planta permanente del Parlasur, la Secretaría Administrativa y los diversos Institutos, lo que da cuenta de la escasez de recursos que reina en este nivel.

<sup>34</sup> Si bien el concepto de institución ha sido definido de múltiples maneras apelamos aquí a las perspectivas que las entienden como organizaciones articuladas en torno a un conjunto de relaciones y vinculaciones que conforman un entramado sustentado en normas específicas y en función de cierta materialidad que define y permite su funcionamiento. Cabe destacar que asumimos que las instituciones permiten a la vez que constriñen ciertas acciones.

que el regionalismo post-liberal no se asoció claramente con un nuevo modelo de desarrollo o de acumulación específico. Así, si el modelo cepalino se vinculó con la industrialización sustitutiva endógena y el RA con las reformas neoliberales y la liberalización regional, el interrogante inmediato es cuál fue el modelo al que se asoció el regionalismo post-liberal: ¿fue quizás el socialismo del Siglo XXI que se intentó (intenta) construir en Venezuela?; ¿el neo-desarrollismo, por demás muy diferente de acuerdo al caso, de Argentina y/o Brasil hasta el año 2015? (Katz, 2015); ¿el capitalismo andino de Bolivia y Evo Morales? La particularidad de este regionalismo parece entonces encontrarse sólo en el “post”; es decir, en que su identidad se define más por estructurarse luego de las reformas neoliberales, que por una asociación concreta a políticas económicas específicas (y comunes entre varios países) orientadas a construir un determinado modelo de desarrollo. Aún así, el “post” también se revela como equívoco al suponer que el neoliberalismo ha quedado en el pasado, algo que se ha demostrado abiertamente falso.

En este sentido, la categoría articuló de una manera poco clara elementos descriptivos con afirmaciones teóricas generales que tendieron a priorizar ciertos elementos en desmedro de otros que, a la postre, se revelaron como más importantes a la hora de comprender los avatares del regionalismo en América Latina en los últimos años. En el límite, los recientes acontecimientos de la región invitan a poner en cuestión la existencia misma del modelo post-liberal y a re-preguntarnos sobre lo que se ha intentado construir en los últimos años.

En principio, al no contar con una sólida base material, -entendiendo a ésta como su vinculación con un modelo específico de desarrollo-, el regionalismo post-liberal quedó ligado a un tipo particular de gobiernos, los denominados como de la nueva izquierda latinoamericana<sup>35</sup>. Esto debilitó su potencial de expansión, pero también su perdurabilidad y permanencia una vez estos gobiernos fueran reemplazados (por su derrota en elecciones, como el caso de Argentina, o por destituciones parlamentarias, como en los casos de Brasil y Paraguay). Asimismo, su convivencia con otros modelos integracionistas imposibilitó, que aún en los esquemas nacidos bajo su impulso, logre avanzar de forma irreversible, otorgándole un sello económico característico que vaya más allá de la cooperación y coordinación política. En los casos en los que sí logró transformarse en el modelo dominante, como puede ser el caso del MERCOSUR, enfrentó problemas específicos vinculados directamente con la ausencia de un proyecto común de desarrollo.

En este sentido, la categoría de regionalismo post-liberal partió de la asunción de que las coincidencias políticas traducían un proyecto común entre los Estados que participaban de los esquemas de integración e insinuaba, en contraste con el modelo de los años 90, que la integración -ahora sí-, se construiría sobre bases solidarias, cooperativas y participativas, en favor del desarrollo de la región. No cuestionó de forma suficiente, en este sentido, si la integración se articulaba o no con las políticas nacionales implementadas y cómo y para qué debería producirse esa articulación, más allá de formulaciones generales, como fue el caso de la complementación productiva. En este sentido, era claro el lugar que ocupaba la integración tanto en el esquema cepalino como en el del regionalismo abierto. Pero: ¿cual era el lugar del regionalismo post-liberal en las políticas domésticas aplicadas en la región? ¿Tenía el mismo lugar para Brasil, con una fuerte continuidad en sus políticas económicas en relación con fines de los años 90, que para Venezuela, que buscaba construir una alternativa de desarrollo no

---

<sup>35</sup> Conjunto de gobiernos que transformaron la geografía política del continente sudamericano a partir de la orientación de izquierda o centro-izquierda que imprimieron a sus políticas públicas. No nos introducimos aquí en las extensas discusiones que sobre este tópico ha mantenido la comunidad académica. Sólo mencionamos que involucró (con ciertas diferencias de acuerdo al autor considerado) a los casos de Argentina (Frente Para la Victoria), Brasil (Partido de los Trabajadores), Bolivia (Movimiento al Socialismo), Ecuador (Alianza País), Paraguay (sólo durante el gobierno de Fernando Lugo), Uruguay (Frente Amplio) y Venezuela (MVR y/o PSUV). También se suele incluir a Chile bajo el gobierno de Michele Bachelet y a diversos gobiernos de países centroamericanos.

capitalista? El énfasis en la agenda política, rasgo definitorio de este modelo, quizás deba entenderse entonces no sólo como un saludable acercamiento y sintonía entre los Estados latinoamericanos -que, en determinadas coyunturas, perfiló una voz relativamente uniforme en el escenario internacional-, sino como una alternativa política ante la ausencia de acuerdos profundos en el área económica. Sin embargo, la pérdida de relevancia de la agenda económica-comercial que se verificó en estos años no pudo ser reemplazada con otras agendas: el núcleo de la integración involucra necesariamente cuestiones económicas y así lo recordaron constantemente las oposiciones políticas a los gobiernos. En este marco, si el regionalismo post-liberal habilitó avances cooperativos insospechados entre los estados latinoamericanos también dejó expuestas sus diferencias en materia económica y de inserción internacional. A la postre, al no lograr formular de forma clara una alternativa de desarrollo que articule los planos nacionales, el plano regional y el nivel sistémico posiblemente habilitó el regreso de un paradigma alternativo similar al regionalismo abierto de los años 90.

### **Conclusiones**

A lo largo del trabajo intentamos dar cuenta de las principales características de lo que denominamos modelos de integración desarrollados en América Latina desde la segunda mitad del Siglo XX hasta la actualidad. En esta línea, destacamos que tanto el modelo cepalino como el regionalismo abierto estuvieron asociados a modelos de desarrollo específicos donde la integración cumplía un papel relevante (ya sea la industrialización o la preparación/facilitación para la inserción en mercado mundial); era conducida por actores o mecanismos específicos (el Estado o el mercado) y se esperaban determinados beneficios (economías de escala, incrementos de la competitividad, una voz fortalecida en el escenario internacional). Estos aspectos no pueden ser identificados de una forma tan clara en el caso del regionalismo post-liberal, aún cuando se asume que el regionalismo desarrollado en estos años por parte de algunos países de la región guardó características particulares y disímiles respecto al de los años 90. En particular, la ausencia de una vinculación clara con un modelo de desarrollo ha obstaculizado la definición de un perfil específico de regionalismo que vaya más allá de la coordinación y cooperación política.

Sin espacio para mayores reflexiones cabe mencionar en este punto que el retorno del RA no parece plantearse en los mismos términos que en los años 90. Por el contrario, se ha acentuado la dimensión vinculada con la conexión al mercado mundial en desmedro de las vinculaciones intrarregionales que, a la postre, permitieron en esos años un notorio crecimiento de la interdependencia intra-latinoamericana. Actualmente, en cambio, el RA no se plantea avanzar más allá de zonas de libre comercio asemejándose a una estrategia de liberalización regional concertada más que a un modelo o estrategia de integración. En este marco, es fundamental y necesario repensar las construcciones regionales de los últimos años a los fines de evaluar los avances concretos y defenderlos ante eventuales intentos de retroceder en los compromisos asumidos a nivel de cada proceso de integración.

### **Bibliografía**

- BELL, L. (2005). La cosecha del Neoliberalismo en América Latina. Disponible en [www.flacso.uh.cu/sitio\\_revista/num1/articulos/art\\_JBell5.pdf](http://www.flacso.uh.cu/sitio_revista/num1/articulos/art_JBell5.pdf). Consulta: 23 de mayo de 2009
- BERNAL-MEZA, R. (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores comparadas*, Nuevo Hacer, Buenos Aires.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, CEPAL, Santiago de Chile



- CASTAÑEDA RODRÍGUEZ, V.; DÍAZ BAUTISTA, O. (2017). El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina, en *Apuntes del CENES*, Vol. 36, N 63, enero-junio
- CEPAL (1994). *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile
- CEPAL (1999), Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Objetivos y funciones, CEPAL, México. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/7869/lcmex1410.pdf>. Consulta: 15 de abril de 2010
- DA CONCEIAO TAVARES, M. (1998). La CEPAL y la Integración Económica de América Latina, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, CEPAL, Santiago de Chile
- DA MOTA VEIGA, P.; RIOS, S. (2008). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas, en *Breves Cindes*, 10, agosto. Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03122.pdf>. Consulta: 3 de diciembre de 2010
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. (2001). ¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?, en *Documento de Trabajo*, 7, INTAL-ITD-STA, Buenos Aires
- EPSTEIN, J. (2009). *Los determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur. El caso de Brasil (1995-2008)*, Latin American Trade Network-FLACSO, Buenos Aires
- FAJNZYLBER, F. (1984). *La industrialización trunca de América Latina*, Centro Editor de América Latina, México
- GINESTA, J. (2002). El MERCOSUR en tiempos de crisis, IEPI, Montevideo. Disponible en [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/Jacques%20Ginesta.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Jacques%20Ginesta.pdf). Consulta: 2 de mayo de 2010
- HAAS, E. (1972). El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar, en *Revista de la Integración*, Instituto para la Integración de América Latina, 10, pp.85-130. Disponible en [http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista\\_Integracion/documentos/e\\_REVINTEG\\_010\\_1972\\_Estudios\\_02.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_010_1972_Estudios_02.pdf). Consulta: 20 de diciembre de 2009
- HAAS, E. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL-BID, Buenos Aires
- IGLESIAS, G.; ESCUDER, M. L. (2009). *Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: actores, instituciones y proceso de formulación de políticas*, Latin American Trade Network-FLACSO, Buenos Aires
- KATZ, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil, en *Serv. Soc.*, 122, pp. 224-249, abr./jun., São Paulo, Brasil
- MALAMUD, A. (2008). Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina, en De LOMBAERDE, P.; KOCHI, S.; BRICEÑO RUIZ, J. (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid
- MALAMUD, A.; CASTRO, P. (2009). El regionalismo, entre el estado-Nación y la Gobernanza Global: una visión crítica, en PINTO, Julio (comp.), *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*, Eudeba, Buenos Aires
- RAMOS, H. (2015). El “nuevo MERCOSUR”: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el período 2003-2013, en *Revista Dimensões*, 35, jul.-dez. 2015, pp. 470-493, Brasil
- SACCONE, M. A. (1996). El MERCOSUR de la post-transición. Balance y Perspectivas, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documentos de Trabajo, 7, CERIR, Rosario

- SALUDJIAN, A. (2004). *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal*, Libros del Zorzal, Buenos Aires
- SANAHUJA, J. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina, en MARTINEZ ALFONSO, L.; PEÑA, L.; VAZQUEZ, M. (coord.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2007-2008, CRIES, Buenos Aires
- SANAHUJA, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR, en SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI Jr., H. (coord.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2012, CRIES, Buenos Aires
- SZTULWARK, S. (2003). *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina
- THORP, R. (2000). El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta, en CEPAL (org.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo*, CEPAL, Santiago de Chile
- VAZQUEZ LOPEZ, R. (2011). Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región, en *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 16(31), pp.108-118. Disponible en <http://www.scielo.org.pe/pdf/jefas/v16n31/a07v16n31.pdf>. Consulta: 02 de marzo de 2012
- VIGEVANI, T.; PASQUARIELLO MARIANO, K.; FERNANDES DE OLIVEIRA, M. (2001). Democracia e actores políticos no MERCOSUL, en de SIERRA, Gerónimo (coord.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires
- VILAS, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, UNLa, Buenos Aires



## Un análisis constructivista del pensamiento de la Hermandad Musulmana de Egipto y su propuesta identitaria de democracia para el mundo árabe: una amenaza al *status quo* regional

Rubén Paredes Rodríguez\*

### Resumen

El presente trabajo analiza desde una perspectiva constructivista el Islam político de la Hermandad Musulmana de Egipto en el proceso de la Primavera árabe. De ese modo, se busca comprender cómo el pensamiento de uno de los actores político-religiosos, con su propuesta identitaria basada en la democracia árabe, se constituyó en una amenaza al *status quo* regional.

**Palabras claves:** Hermandad Musulmana - Islam Político - Egipto - Primavera árabe - Democracia árabe

## A constructivist analysis of the thought of the Muslim Brotherhood of Egypt and its proposed identity of democracy to the Arab world: a threat to the regional *status quo*

### Abstract

This paper analyzes the political Islam of the Muslim Brotherhood in Egypt in the process of the Arab spring from a constructivist perspective. In this way, it deals with understanding how the thought of one of the political-religious actors, with its proposed identity based on Arab democracy, became a threat to the regional *status quo*.

**Key words:** Muslim Brothehood – Polical Islam – Egypt – Arab Spring – Arab Democracy

TRABAJO RECIBIDO: 31/05/2018 TRABAJO ACEPTADO: 08/06/2018

---

\* Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Director Adjunto del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) de la UNR. Docente y Coordinador del Grupo de Estudios del Medio Oriente (GEMO) en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: [lic\\_rpr@hotmail.com](mailto:lic_rpr@hotmail.com)

## Introducción

El 2011 no comenzó como un simple año más para los países árabes que se encuentran diseminados desde el Magreb –en el Norte de África- hasta la región del Medio Oriente. Las revueltas populares que se iniciaron en Túnez y que dieron lugar a la denominada **Revolución de los Jazmines**, gestaron una ola expansiva cuyas consecuencias no podían ser cabalmente dimensionadas. El mundo árabe que había permanecido ajeno a las olas democratizadoras en el sistema internacional inició un proceso de transformación alterando el clima de “supuesta estabilidad” del que gozaban los países de la región, dando cuenta de la presencia de un terreno de arenas movedizas<sup>1</sup>.

La caída de Ben Alí en Túnez, Hosni Mubarak en Egipto, Muamad Gadafi en Libia, Ali Abdalá Saleh en Yemen y el deslizamiento hacia una guerra civil de impacto regional del régimen sirio de Bashar al-Asad, generaron un alto costo para las sociedades que la atravesaron con un “cambio en el tablero geopolítico y en el balance de poder regional” (Echagüe, 2011:41). Una vez alterado el **mantra**<sup>2</sup> de estabilidad que los regímenes presidencialistas autoritarios representaban, la religión irrumpió con fuerza a través de la conformación de partidos políticos **islamistas** –antes perseguidos y reprimidos- listos para desempeñar un rol decisivo en las transiciones (como en Túnez y Egipto)<sup>3</sup>. Pero también en grupos de adscripción religiosa radicalizada enfrentándose al régimen (Siria) o rivalizando entre sí ante el vacío de poder (Libia y Yemen).

La Primavera árabe permitió que los otrora silenciados recobraran un protagonismo inusitado acaparando la atención no solo en la región del *Middle East and North Africa* (MENA) donde se encuentra diseminado el mundo árabe sino también en la comunidad internacional. Los movimientos islamistas se convirtieron en actores centrales, dada su arraigada presencia en las sociedades –lo que les permitió luego de años de persecución y represión- remodelar entre 2011 y 2013 los sistemas políticos bajo los supuestos de la religión, en la cual encontraban la fuente normativa de valores e identidad islámica en la dimensión pública. La legitimidad social alcanzada por los islamistas en los años que fueron la única oposición a los regímenes, adquirió un nuevo cariz con la posibilidad de fundar partidos políticos, y de ese modo, presentarse en las elecciones, por primera vez libres.

Para ese entonces, el **Islam político** que encarna la Hermandad Musulmana<sup>4</sup> había realizado un cambio en su pensamiento, lo cual amenazaba en caso de llegar al poder al *status quo* regional

---

<sup>1</sup> Occidente ha mantenido un doble rasero frente a las elecciones democráticas en aquellos países en donde ganaron los partidos islamistas. Mientras la posición oficial era la de brindar apoyo a la democracia, y por ende, a los procesos de transiciones democráticas en diferentes regiones del mundo, en el Norte de África y Medio Oriente la situación era distinta. En 1992, cuando las elecciones limpias en Argelia consagraron como ganador al Frente de Salvación Islámica (FIS) –filial de la Hermandad Musulmana egipcia- los gobiernos occidentales apoyaron el golpe de Estado, que evitó la transición democrática, y la proscripción del FIS. Asimismo, en enero de 2006, cuando el movimiento de Resistencia Islámica Hamás –devenido en partido político- se presentó y ganó las elecciones para conformar el nuevo gobierno de la Autoridad Nacional Palestina, los Estados Unidos y la Unión Europea desconocieron el resultado de los comicios, aduciendo que era un gobierno ilegítimo. En ese momento se acusaba de terrorista el accionar del movimiento palestino.

<sup>2</sup> En este trabajo se emplea el término **mantra autoritario** en sentido metafórico, es decir, bajo la idea de repetición en el tiempo y en el espacio de la presencia de regímenes autoritarios –percibidos como sinónimos de estabilidad- en el mundo árabe.

<sup>3</sup> La presencia del Islam político ya existía, a veces de manera subterránea, a veces reconocida, pero sin la posibilidad de actuar abiertamente.

<sup>4</sup> La Hermandad Musulmana fue un movimiento político religioso creado en 1928 por Hassan al-Banna en Egipto. Su obra ha sido fuente de inspiración en dos sentidos. Por un lado, criticando la Modernidad occidental impuesta desde el exterior por potencias europeas, lo cual condujo al establecimiento de un Estado laico y secular alejado del ideal de Estado Islámico. Proscritos durante el Nasserismo, y con filiales en varios países, renunciaron en los ‘70 a la violencia (lo que generó fricciones con los grupos partidarios de la

signado por el invierno autoritario. Ese cambio, que no pasaba desapercibido, consistió en compatibilizar en un modelo la **democracia** con el **Islam**, es decir traer a la esfera pública la religión en un proyecto que miraba hacia el futuro, y que como tal, proponía un cambio real para Egipto pero también en todo el mundo árabe.

En tal sentido, y desde una perspectiva teórica, el constructivismo convencional sostiene que las Relaciones Internacionales son una “construcción social” que permite dar cuenta de “los cambios políticos que histórica y culturalmente emergen en circunstancias específicas” (Fierke, 2013:188). Al plantear que la **realidad** es una construcción social, el objeto de investigación adquiere significado en un **contexto** particular, y en cuya dimensión social, es importante el rol que juegan **las normas y los valores** constitutivos de la **identidad**. De esa manera incorpora –más allá de no desconocer los elementos materiales- el carácter “ideacional” con el fin de comprender cómo se produce un **proceso de interacción** entre los diferentes **agentes** o actores (estatales y no estatales) y la **estructura** o **contexto** en el que se produce (Wendt, 1994; 1994; 1999) y por qué determinadas prácticas o acciones adquieren sentido sobre otras.

Por tal motivo, con este enfoque teórico pretendemos –como bien señalan Klotz y Lynch- atender a los componentes de la ontología constructivista que son: la **intersubjetividad**, el **contexto** y el **poder**. La comprensión **intersubjetiva** abarca a la estructura y a los agentes en “donde las normas, reglas, significados, lenguajes, culturas e ideologías son un fenómeno social que crean identidades y guían las acciones” (Klotz y Lynch, 2002:8). En el tiempo, determinados significados conforman órdenes sociales (estructura) en donde el conjunto de normas y reglas permiten pensar cómo el mundo funciona, qué tipos de comportamientos son considerados legítimos y cuáles son las identidades y las prácticas que dominan en un momento dado. Así el **contexto** adquiere relevancia porque permite situar la investigación dentro de “un espacio histórico y social para entender cómo los significados cambian y afectan a los actores en regiones o áreas particulares” (Klotz y Lynch, 2002:9). En el mismo, no solo los actores definen quiénes son y qué quieren con referencia a las reglas, normas e ideologías de su tiempo (Klotz y Lynch, 2002:11) sino que también ejercen relaciones de **poder** con prácticas impregnadas de significados intersubjetivos para lo cual es importante no perder de vista el proceso y las interacciones que los mismos realizan.

De esa manera, el mundo árabe es el contexto en el cual los actores estatales compartían una regla no escrita –como condición histórica- de mantener la “excepcionalidad democrática” en sus respectivos regímenes so pena de que el Islam político se encontraba latente y era una amenaza a la estabilidad en una región intrínsecamente convulsa. A pesar de las particularidades de cada sociedad, la identidad de los pueblos árabes se expresaba en la pertenencia a una historia común, una lengua y una religión, como también a la sujeción a regímenes de opresión que en el siglo XXI quedaron “desnudos sin ninguna justificación para legitimar su autoritarismo” (Naïr, 2013:19). La Primavera árabe surgió así en un tiempo y en un espacio específico, con revoluciones que alteraron las estructuras del juego político permitiendo la participación de actores no estatales, los cuales apelaron a la religión como expresión política legítima para el nuevo orden. De ese modo, la reaparición del Islam Político ante el cambio de las condiciones políticas permiten entender por qué la Hermandad Musulmana ha sido el actor mejor posicionado en el nuevo escenario abierto una vez que se produjo el despertar árabe, incluido Egipto.

---

violencia política) y comenzaron a participar en el 2005 en las elecciones parlamentarias en Egipto. Mientras tanto su accionar se dio en la sociedad civil, a través de una reislamización que emprendieron con acciones sociales. Por el otro, también ha sido una fuente de inspiración para grupos radicalizados extremistas que abrazaron el ideal de un Estado Islámico por la vía revolucionaria o terrorista. Un ejemplo de esto último fue la escisión al interior de la Hermandad Musulmana de la denominada **Yihad Islámica**, que perpetró el magnicidio del entonces presidente Anwar el-Sadat en 1981. Más cercanos en el tiempo, de la Hermandad Musulmana salió Aymán al-Zawahiri, actual líder del grupo terrorista Al-qaeda.

En el mundo árabe, el Islam es la religión que se profesa mayoritariamente en las sociedades y va más allá de los 5 pilares centrales revelados en el Corán (*Quran*)<sup>5</sup>. Por lo tanto, la misma se constituye –como ya se mencionó– en una fuente normativa de valores y de identidad para actores políticos que apelan a un discurso y a prácticas que trascienden la dimensión de la vida privada ejerciendo influencia en la vida pública, con el fin de cambiar el orden político y social.

Hacer coincidir el Islam que se profesa en el ámbito de lo privado con lo público ha sido precisamente una de las consignas del **Islam político** –o **islamismo**– pregonadas durante décadas por la Hermandad Musulmana. De acuerdo con Joan Lacomba, éste puede ser considerado:

“(…) en términos genéricos, como una forma de expresión política del Islam o como una ideología política del Islam. Frente al Islam cultural-religioso y el Islam social, el Islam político construye teorías e instituciones que convierten éste en **programa de gobierno sobre la vida pública**. En todo caso, ni la lectura, ni el uso político del Islam son exclusivos de los islamistas. El Islam como **programa político** puede estar, bien en oposición al poder, bien al servicio de él. La estrategia política del islamismo de oposición pone de relieve dos elementos claves (...), comunes a la gran mayoría de los países árabes y/o musulmanes: el bloque de la arena política y el potencial movilizador del Islam en ausencia de otros capitales simbólicos” (Lacomba, 2000:128)<sup>6</sup>.

En el mundo árabe, para la Hermandad Musulmana: “el Islam es el **proyecto** de un orden social. Sostiene que existen un conjunto de reglas eterno, decretado por Dios e independiente de la voluntad de los hombres, orden que dispone la regulación correcta de la sociedad (...) **estas reglas deben instrumentarse** en la vida social, en todos los aspectos” (Gellner, 2005:11)<sup>7</sup>.

En otras palabras, el Islam político se presenta “como una forma de **instrumentalización** del Islam (religión) por individuos, grupos y organizaciones que persiguen fines políticos” (Denoeux, 2002:61). Por tal motivo, surgió como un movimiento social (*haraka*) en Egipto, se propagó como una ideología contestando al poder durante los años de oposición, y devino finalmente en un partido político luego de la Primavera árabe con la idea de implementar un **modelo de democracia árabe islámica** a través del cual se podía alcanzar a toda la región.

Desde una perspectiva metodológica, para el estudio de las prácticas religiosas en la dimensión pública en Relaciones Internacionales se considera apropiado adoptar lo que Cecelia Lynch denomina *A Neo-Weberian Approach* (Lynch, 2009, 2014). Éste consiste en una forma constructivista de “comprender” cómo los actores políticos “cubren la brecha” o compatibilizan las ideas, principios, normas y valores contenidos en las directrices religiosas, con la ética –que toda religión propone– y las prácticas políticas sobre “contextos particulares” (Lynch, 2014:280). Ello conduce a identificar cuáles son las directrices religiosas, a analizar cómo los actores las interpretan en términos políticos, y a entender cuándo y por qué deciden actuar en determinadas circunstancias.

---

<sup>5</sup> Etimológicamente, *Islam* significa entrega. Por ende, toda persona que se precie de ser islámica es la que se entrega a *Allah* y cumple con los cinco pilares (*arkan al-Islam*) que el Profeta Mahoma dio a conocer a los hombres: 1° La *Shahada*: entendida como el acto de fe más sublime que consiste en decir con convicción que *Allah* es el único Dios, y Mahoma es su profeta; 2° cumplir con el *Salat*, es decir con las oraciones diarias que dependiendo de los países pueden ser hasta cinco, en dirección hacia la Meca, en un claro signo de postración y reconocimiento ante el único Dios; 3° el *Sawm*, que implica realizar el ayuno durante el mes sagrado del Ramadán desde el alba hasta la caída del sol, en claro signo de solidaridad con este sacrificio de los que menos tienen, es decir los desprotegidos; 4° el *Hajj*, o sea la peregrinación que por lo menos una vez en la vida todo islámico entregado a *Allah* debe realizar hacia la Meca en donde se encuentra la Kaaba (lugar de promesa y reconciliación de Dios con los hombres); y 5° cumplir con el *Zaqat*, es decir con la limosna que se debe depositar en las mezquitas con el fin de lograr la justicia social en la comunidad porque se orienta a los que menos tienen.

<sup>6</sup> Las negritas son propias.

<sup>7</sup> Las negritas son propias.

Por tal motivo, se trabaja con una definición instrumental de religión, entendiéndola como un conjunto de ideas, valores, principios y normas que se derivan de una creencia ordenadora supra-mundana<sup>8</sup> (Alston, 1972; Iranzo Dosdad, 2012) que se constituye en una de las bases de la identidad individual y grupal de los actores (Thomas, 2000; Kubállková, 2003; Brown, 2015), de las prácticas y las acciones religiosas las cuales cobran significados en un contexto socio-histórico determinado (Lynch, 2016; Barnett, 2011) ejerciendo influencia no solo en la dimensión nacional sino también internacional (Snyder, 2011; Fox y Sandal, 2014).

Este método permite ver a la Primavera árabe como un proceso en el contexto del mundo árabe y en el cual el Islam político cobró un marcado protagonismo. Así, se puede comprender cómo los actores “conectan las directrices religiosas con las prácticas o acciones en un contexto histórico y geográfico” en el aspecto político, económico y social de la vida (Lynch, 2014:290). Por tal motivo, Egipto adquirió especial relevancia en el mundo árabe gracias a la apertura política que posibilitó a la Hermandad Musulmana instrumentalizar la religión. De ese modo, buscó convertirse en un **modelo de democracia árabe** a través de un proyecto de reislamización –para muchos solapado y estratégico- el cual fue percibido como una amenaza al *status quo* nacional y regional.

## 1. El pensamiento de la Hermandad Musulmana de Egipto y su propuesta identitaria para el mundo árabe

A partir de la década de los 80 del siglo XX, la Hermandad Musulmana y sus filiales habían desarrollado una reislamización de la sociedad y en pleno contexto autoritario iniciaron un **cambio** con el apoyo a la idea de **democracia**, empoderando al pueblo y las libertades, en el marco de la *sharia* para alcanzar, sin tiempo pero sin pausa, la instrumentalización de la religión de arriba hacia abajo. Es decir, desde el Estado como meta política.

La religión como pauta identitaria se encuentra indefectiblemente presente en los países del MENA y ha sido una instancia de disputa entre dos campos, uno que favoreció el *status quo* y el otro que buscó cambiarlo. Los diferentes regímenes árabes a lo largo del tiempo preservaron el control sobre las actividades religiosas en pos de la unidad y la búsqueda de legitimidad en campo de lo político. Pero, esto le confirió a los movimientos islamistas el rol de convertirse en la oposición subterránea a los mismos, a pesar de la proscripción y represión a los que fueron sometidos. Mientras los primeros emplearon la **institucionalización** para sus objetivos de gobernabilidad y legitimidad, los segundos fueron por la **instrumentalización** de la religión en un proyecto de cambio mirando al futuro.

La **excepcionalidad árabe** no ha sido una mera expresión descriptiva, sino que por el contrario era el reflejo de un contexto donde se desenvolvía una idea socialmente compartida entre los Estados. Si bien los proyectos nacionalistas fueron en su momento una amenaza a las monarquías del Golfo, estos, al perder relevancia, condujeron a un orden basado en el respeto de la soberanía y de los dos tipos de regímenes de gobiernos característicos del mundo árabe: repúblicas presidencialistas y monarquías.

En otras palabras, y desde una perspectiva constructivista **el autoritarismo era una idea socialmente compartida** y apoyada regionalmente para evitar una apertura política debido a los peligros que representaba cualquier atisbo de oposición como el Islam político de gran presencia social. Las fachadas **democráticas** con parlamentos, elecciones y en algunos casos permitiendo la existencia de otros partidos daban cuenta que la **democracia no era una idea socialmente construida**. En todo caso, había **demócratas sin democracia**. Pese a las presiones externas de

---

<sup>8</sup> Si bien esta investigación se centra en la dimensión pública de la religión y su incidencia en las relaciones internacionales, no se desconoce la vinculación preexistente con un ser superior -a través de la fe, ritos, actos litúrgicos, etc.- y la discusión en torno a la naturaleza de las creencias que forman parte de la Teología.



democratización que existieron en la primera década del siglo XXI<sup>9</sup>, la experiencia abonaba la tesis de que ningún régimen autoritario realizaba una democratización por voluntad propia.

El contexto socio-histórico del MENA reflejaba cuán extraña era la democracia como identidad política, no así los autoritarismos. Estos pudieron ser monarquías tradicionales, repúblicas nacionalistas, socialistas, antiimperialistas y hasta incluso neoliberales en materia económica a partir de fines de los 80, pero no democráticos en el sentido occidental, aunque sí muchos tenían elecciones periódicas. Además, muchos de ellos gozaban del adjetivo de **moderados**, por el vínculo estratégico que mantenían con Occidente<sup>10</sup>.

El **invierno** era el clima característico del **contexto** que se vivía en el mundo árabe, con una cultura (Wendt, 1999) donde podían existir rivalidades interestatales pero el **interés** estaba en preservar el **status quo autoritario** y evitar la amenaza que el Islam político significaba, por ser el actor de mayor arraigo –social- en varios de los países del mundo árabe. Más aún cuando en la primera década del siglo XXI modificó la estrategia política e hizo expresa su voluntad de abogar por una democracia –Islámica- en el mundo árabe sunnita (Hamid, 2014). Pero para que esto último sucediera, tenía que darse una suerte de milagro porque la **democracia** con el adjetivo **árabe** resultaba ser prácticamente un oxímoron.

## 2. La evolución de una idea puesta en marcha

Para comprender la matriz del Islam político<sup>11</sup>, con una mirada holística y amplia de la religión desde una perspectiva de las Relaciones Internacionales, se hace necesario volver en el tiempo al legado de quien fuera en el siglo XX uno de sus mayores exponentes. En el año 1928, Hasan al-Banna creó la Hermandad Musulmana (*al-Ikhwān al-Muslimūn*) con un grupo de seis

---

<sup>9</sup> El Amplio Oriente Medio y Norte de África (*Broader Middle East and North Africa Initiative, BMENA*) ha sido una iniciativa multilateral de 2004 a través de la cual los Estados Unidos, la Unión Europea y varios países árabes se comprometieron a cooperar en el desarrollo político y económico incluyendo desde Afganistán, Arabia Saudí, Argelia, Bahrein, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Omán, Pakistán, Qatar, Siria, los Territorios Palestinos, Túnez y Yemen. Ante el fracaso de la misma, Estados Unidos emprendió una nueva iniciativa conocida como el Gran Oriente Medio (*Greater Middle East Initiative*), a través de la cual se creaba el Fondo para el Futuro orientado proporcionar fondos para la sociedad civil con el fin de cimentar los principios democráticos. Asimismo, creaba la Fundación para el Futuro, de carácter económico y financiero, cuyo fin era apoyar a las empresas y a las inversiones en la región para crear empleos y crecimiento económico que estimularan el desarrollo de los países. Finalmente, la Iniciativa de Asociación Estados Unidos-Oriente Medio (*Middle East Partnership Initiative, MEPI*) fue un fondo de asistencia bilateral hacia los países árabes y representó un elemento principal de la política de la Administración Bush hacia la región. La misma se articuló en torno a las reformas económicas, políticas, educativas y a mejorar las condiciones de la mujer con fondos del Departamento de Estado.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, en virtud de que los fondos fueron escasos para tamaña empresa. A ello se sumó la capacidad de adaptación de los regímenes árabes al contexto de presión internacional, emprendiendo ajustes sin realizar un cambio político sustantivo, lo cual hubiese significado la apertura real del sistema electoral, la separación de poderes y el sistema político en general.

<sup>10</sup> Esto se traducía en la compatibilidad con los intereses norteamericanos y occidentales de asegurar el suministro internacional de crudo, la lucha contra el terrorismo internacional y la preservación de la seguridad de Israel en la región.

<sup>11</sup> Por tal motivo, el Islam político no es un fenómeno monolítico y presenta varios rostros. Por un lado, se encuentra el Islam político en la versión salafista radical que plantea el regreso a los años de esplendor de la civilización islámica y el empleo de la *Yihad* –esfuerzo- entendido como Guerra Santa contra los agresores e infieles en el que se legitima el recurso de la violencia (Al-Qaeda y el Estado Islámico). Pero por el otro, se encuentra un Islam político moderado y más extendido geográficamente (en Egipto, Túnez, Siria, Jordania y Kuwait) que renunció a la violencia como medio para alcanzar sus objetivos políticos y se abocó a denunciar e impugnar a los regímenes autoritarios.

personas reunidas en su casa en la localidad de Ismailía. Allí, discutían la vida de humillación y de esclavitud a la que habían sido sometido los árabes y musulmanes en manos de la penetración europea, y juntos, se comprometieron a actuar en nombre del Islam. De acuerdo con el relato de la época, al-Banna dijo: “Nuestro grupo será en primer y fundamental lugar una idea, con todos los significados y todas las acciones que eso implica. Somos hermanos al servicio del Islam, somos Hermanos Musulmanes” (Ternisien, 2007:28).

Ese fue el comienzo de una **idea** compartida que se puso en marcha pensando en el destino de los hombres retornando al Islam como noción englobadora de lo público y lo privado porque: “el Islam es fe y culto, patria y ciudadanía, religión y Estado, espiritualidad y acción, Libro y sable” (al-Banna, 1981:40).

De ese modo, el Islam era presentado por al-Banna como un sistema completo y perfecto (*Nizam al Kamil wa Shamil*) que lo abarcaba todo y no dejaba librado ningún aspecto de la vida al azar. Ello implicaba reconocer que el mensaje estaba dado, no necesitaba de un fiador y sólo había que llevarlo a la acción<sup>12</sup>. La idea existía y solo era necesario hacerla cognoscible en el mundo real. Esa idea era, según uno de los principales exponentes de la Hermandad, “*the Empowerment of God’s Religion*” (al-Shater, 2012:130).

En este punto, el *Neo-Weberian Approach* permite comprender cómo el Islam con su mensaje de **bondad** se enraíza con la interpretación coránica acerca de que el fin de la religión ha sido el de facilitar la vida de los hombres, el de propiciar el bien y el de hacerlos felices (*al-masaleh al mursala*) al recuperar los valores de unidad, solidaridad, autenticidad y justicia social del que fueron despojados. Por eso es importante centrarse en la **Religión como práctica** en la dimensión pública, la cual es un repositorio de directrices religiosas intersubjetivamente compartidas por los actores en determinados contextos. En virtud de que toda religión busca alcanzar el bien común, las prácticas religiosas en lo público –la política- se orientan hacia dicho objetivo, en un proyecto que busca cambiar el orden de cosas.

Por tal motivo, la Hermandad fue concebida como una sociedad y como un movimiento de **masas** que no sólo se circunscribía a Egipto, sino que se podía extender al resto de los países árabes y musulmanes a través de una **utopía** que se expresaba con el lema “Allah es nuestro objetivo. El Profeta nuestro líder. El Corán nuestra constitución. El esfuerzo nuestro camino. La muerte al servicio de Allah nuestro mayor deseo. Allah es el más grande. Allah es el más grande” (*Allah ghayatuna Al-rasulza’imuna. Al-Qur- ‘andusturuna. Al-jihadsabiluna. Al-mawt fi sabil Allah asma amanina. Allah akbar. Allah akbar*).

La Hermandad Musulmana como la “quintaesencia o madre” del Islam político (Kepel, 2008; Hamid, 2016) aspiraba a reformar el ámbito de lo político a través de la religión en tanto principio ordenador, de legitimidad, fuente de valores, marco de referencia ideológica y simbólica de un orden distinto garantizado por Dios (Lacomba, 2000; Ghalioun, 1999). De ese modo, se iba a llegar al Estado islámico (*al-dawla al-islamiya*) con el imperio de los principios de la ley islámica (*sharia*) en todos los órdenes. Si bien se la considera de carácter inmutable, se debía atender al **contexto**, lo cual implicaba hacer un esfuerzo de interpretación racional (*iytihad*). Porque el Corán no apeló a ningún milagro –como si ha sucedido en las otras dos religiones monoteístas- sino que recurrió a la razón para escudriñar la forma de alcanzar la transformación.

---

<sup>12</sup> La noción de **fiador** no forma parte de la cosmogonía religiosa islámica, especialmente en la confesión sunnita donde no existe una jerarquía clerical ni un distinguo entre el ulema y el resto de los creyentes. El Islam se presenta así como un patrimonio común en el que todos pueden inspirarse. Por eso crítica la institucionalización que han realizado los Estados y la connivencia de los ulemas que no han sabido proteger las tradiciones, prácticas y valores **auténticos** del Islam.

La *sharia*, que etimológicamente significa vía, se traduce en la práctica como el conjunto de principios que permiten entrar en la **vía de Allah**, asumiendo los valores e ideas religiosas contenidos en el Corán y la sunna (Ghalioun, 1999; Waines, 2008). Un Estado islámico es el que aplica la *sharia* porque cumple la voluntad de Allah en cuanto religión (*din*), la concibe como fuente de identidad de la comunidad de fieles (*umma*) y de jurisprudencia (*fiqh*). Porque el Islam era **religión y Estado** (*dinwadawlat*) y religión (*din*) y política (*siyasah*), dos ámbitos imposibles de disociar.

El punto de partida para llevar a la práctica lo antes mencionado era comenzando por la reforma del individuo, la familia y la sociedad. Luego, se debía continuar con la reforma del gobierno y el Estado<sup>13</sup>, primero en Egipto, y una vez que todos los países árabes lo logaran, se iba a restaurar la entidad internacional de la nación islámica (*al-kiyan al-duwali*)<sup>14</sup> que finalmente culminaría en el dominio islámico mundial (*ustadhiyat al-'alam*) gracias a la guía y la oración (*bil-hidayahwal-irshadwal-dawa*) de la Hermandad, una **idea** socialmente compartida y devenida en acción<sup>15</sup>.

Como se puede observar, el programa (*tanzim*) se debía implementar de manera pacífica en dos grandes secuencias. Si bien no tenía plazos establecidos, contenía en su interior el germen del **cambio**, o como ya se ha mencionado, la idea de alterar el *status quo* regional e internacional en su objetivo final. Teniendo en cuenta que la Hermandad fue perseguida y proscripta durante décadas en Egipto, no representaba una amenaza hasta tanto existiera la posibilidad real de alcanzar el poder (*quwa*). El *quid* siempre estuvo en lo que podía ocurrir si Egipto sucumbía en manos del Islam político, y si de ser un programa (*tanzim*) se convertía en una realidad.

El nacimiento de la idea y de la Hermandad como sociedad (*Jama'at*) no se desarrolló en el vacío sino que respondió a los diferentes **contextos** por los que atravesó. Más allá de interregnos específicos, donde la misma se debatió en cambiar de misión, el **método** elegido ha sido de carácter **gradualista**. Es decir, reislamizando (*islamah*) la sociedad como condición previa hasta tanto las **condiciones** permitan transitar el camino de la política. Por tal motivo, se pueden identificar tres momentos a lo largo de su existencia, el primero que coincide con la guía del propio Hasan al-Banna; el segundo, se inició con el permiso a actuar en el ámbito social a partir de 1971 luego de la

---

<sup>13</sup> Hasan al-Banna, en la carta enviada al rey Farouq en 1936 –conocida como *Towards the Light* – planteó 50 propuestas para que Egipto retornara al camino de la religión, con acciones que consideraba necesarias emprender en el ámbito público. En el ámbito político y judicial, recomendaba poner fin a la existencia de los partidos políticos; reformar la ley positiva poniéndola en consonancia con la *sharia*; impregnar con el espíritu musulmán todas las esferas gubernamentales; condenar la corrupción; y que el gobierno actuara según las normas, principios y valores islámicos. En el ámbito social y cotidiano, recomendaba que el pueblo fuera enseñado en las nobles costumbres islámicas; encontrar una solución al rol de la mujer en la sociedad inspirado en la *sharia*; condenar los juegos de azar, la prostitución, el consumo de alcohol y drogas; establecer la prohibición de mezcla de sexos en la vía pública; enseñar el Islam en todas los niveles educativos y estimular la divulgación periodística con temas islámicos y orientales. En el ámbito económico, proponía organizar el *zaqat*, prohibir en el sistema bancario los préstamos con interés; estimular la creación de empresas nacionales; ayudar al sector agrícola y generar proyectos necesarios para la sociedad, evitando los de carácter superfluo. Para mayores detalles, véase (al-Banna, 1947).

<sup>14</sup> La idea de unidad devenía de la fragmentación que atravesó la nación islámica en diferentes Estados territoriales. En el pensamiento primigenio de la Hermandad Musulmana estaba la idea de reinstauración del califato, sin embargo, esta institución fue dejada de lado por la de nación islámica que integra la *umma islami*.

<sup>15</sup> Resulta conveniente aclarar que el denominado “dominio mundial islámico” ha sido una idea que se esbozó y se mantuvo en el tiempo pero sin mayor desarrollo teórico por parte de la Hermandad Musulmana. Sin embargo, los exponentes más destacados de la organización en los últimos años han reafirmado que la secuencia a seguir había permanecido intacta. Entre ellos se destacan Abd al-Mun'im Abu al-Futuh e Issam al-Aryan. Para mayores detalles de las declaraciones véase el sitio oficial de la Hermandad Musulmana: <http://www.ikhwanonline.com>. Consulta: 25 de mayo de 2017.

desaparición física de Nasser y el fracaso del panarabismo; y el que coincidió con los resultados de la Primavera árabe y la creación del Partido de la Libertad y la Justicia (*Hizb al-Hurriyawa al-Adala*).

El método (*minhaj*) **gradualista** es lo que le ha permitido a la Hermandad Musulmana gozar del adjetivo de **Islam político moderado**, en virtud de que renunció al uso de la fuerza para transformar la sociedad –independientemente de que en algún momento lo abrazó– (Ternisien, 2007; Fradkin, 2008; Kepel, 2008; Hamid, 2016).

Así, la instrumentalización de la religión para hacer del hombre egipcio un “hombre nuevo”, participando activamente en la sociedad, para luego arribar a la reislamización del Estado bajo los principios de la *sharia*, requería de paciencia y sobretodo de **obediencia**. Es por ello, que en el discurso de las principales figuras de la Hermandad citan al califa Umar cuando dijo “no hay religión sin una sociedad (*Jama'at*), ni ésta sin un guía (*Iman*), ni guía sin obediencia” para decir que el método de al-Banna de reislamización (*islamah*) era el correcto.

El método era para al-Banna el denominado **llamado** (*da'wa*) y lo planteaba siguiendo etapas (*siyasit al-marahil*) al interior de un proyecto islámico (*al-mashrou al-islami*), según se desprende de sus cartas y de sus *Memorias* en donde le fue dando forma y contenido (al-Banna, 1936, 1982). El mismo se sintetizaba en el siguiente orden: “*the Muslim individual, the Muslim family, the Muslim society, the Islamic government, the global Islamic state and reaching the status of Ustathiya (eminence among nations)*” (Tadros, 2011:16).

Para comenzar, era necesario reislamizar al propio hombre como tal, el cual había sido sometido a una alienación bajo la Modernidad impuesta desde el exterior, que lo alejó de los verdaderos valores islámicos de solidaridad y justicia social. Esa pérdida de identidad también respondía a la desunión que los árabes sufrieron como consecuencia de la creación de Estados territoriales modernos luego de la Primera Guerra Mundial. Para alcanzar esa identidad era necesario tener una “fe profunda, una organización precisa y un trabajo ininterrumpido” (al-Banna, 1936:11).

No era posible avanzar si antes no se ganaba el corazón y la voluntad de los hombres, porque una vez alcanzado ese primer estadio, la familia (*usra*) nuclear –pero también una de las bases de la estructura de la organización– se convertía en el próximo paso a seguir. De allí en más proponía reislamizar (*islamah*) la sociedad a través de la labor social con la creación de mezquitas, centros recreativos, hospitales, clubes sociales, poniendo énfasis en la educación (*tarbiyah*), para finalmente esperar que se dieran las **condiciones** para el establecimiento de un verdadero Estado Islámico (*al-dawla al-islamiya*) regido por la *sharia* (al-Banna, 1936).

Reformar a la sociedad egipcia de la época iba a llevar tiempo, “como el tiempo que lleva cosechar el trigo”, era una de las frases que se adjudicaba al-Banna para dar cuenta de la reislamización de abajo hacia arriba por medio de la educación:

“el objetivo de los Hermanos se resume en la formación de una generación entre personas que creen en la enseñanzas del Islam auténtico; esa generación actúa con el objetivo de impregnar a la comunidad de coloración islámica en todos los ámbitos de la existencia. Sus medios para ello son esencialmente el cambio de hábitos y costumbres extendidas y la educación de los militantes a la luz de estos principios para que a su vez se conviertan en modelo para otros en cuanto fidelidad y su determinación y se les respete y reconozca su sabiduría (Ternisien, 2001:36).

Luego de la muerte de su fundador, la Hermandad fue prohibida durante los años del Nasserismo, coincidiendo con la identidad panarabista que alcanzó su mayor esplendor hasta la guerra de los 6 días de 1967. Recién con la llegada del presidente Anwar el-Sadat, la organización sería tolerada socialmente pero con la prohibición de actuar en política.

### 3. A la espera del momento indicado para incursionar en la política

A partir de la década de los 80 la Hermandad Musulmana y sus filiales desarrollaron una reislamización de la sociedad con la estrategia de abajo hacia arriba, y en pleno contexto autoritario, iniciaron un **cambio** con el apoyo a la idea de **democracia**, empoderando al pueblo y las libertades, en el marco de la *sharia* para alcanzar, sin tiempo pero sin pausa, la instrumentalización de la religión de arriba hacia abajo<sup>16</sup>. Es decir, desde el Estado como meta política para el cambio.

La prohibición que pesaba sobre la Hermandad Musulmana para actuar en política, la condujo a aprovechar una grieta al interior del propio sistema de partidos que tenía Egipto. La constitución de 1971 había establecido que el Islam era la religión del Estado y, los principios de la *sharia*, la principal fuente de derecho. La propia Hermandad apoyó esa reforma constitucional por considerar que esa institucionalización de la religión estaba en consonancia con las etapas de instrumentalización del método abordado en párrafos *ut supra*.

Pero, la cuestión estaba en el artículo 5 de la constitución que prohibía la presencia de partidos políticos de denominación religiosa. En consecuencia, la única posibilidad que se le presentaba para actuar en política era a través de alianzas con partidos seculares o bien, presentando candidatos a elecciones parlamentarias de forma independiente.

Ni bien asumió Hosni Mubarak en 1981 la presidencia con el partido PDN, se generaron expectativas de cambio cuando planteó una reforma política habilitando a la participación de otros partidos en el sistema político egipcio (Arafat, 2009). Para la segunda generación de Hermanos, esa era una posibilidad que se debía aprovechar, a pesar de que la vieja guardia consideraba como prioridad la progresiva islamización a través de la educación y la acción social<sup>17</sup>. De esa manera, la vieja guardia rechazaba las “tentaciones de poder” por arriba, ya sea legal o violenta (Ternisien, 2007; Altman 2008; Hamid, 2014, 2016).

En 1984, bajo la dirección del supremo Guía Umar al-Tilmisani, la Hermandad se presentó por primera vez a elecciones parlamentarias en una alianza –para muchos considerada anti-natura- con el otrora enemigo –el partido nacionalista Wafd- en las que obtuvieron 8 representantes. En 1987 la situación se volvió a repetir bajo la dirección del Supremo Guía Muhammad Hamid Abu al-

---

<sup>16</sup> Cuando se alude a la reislamización de abajo hacia arriba, se alude a la labor social y económica emprendida en un contexto de la aplicación de políticas neoliberales en Egipto, lo cual significó la retirada del Estado en la prestación entre otros aspectos de la seguridad social.

La reislamización de la sociedad a través de la acción social se centró en dos áreas consideradas neurálgicas por la visibilidad que lograban en el medio, como fueron la salud y la educación. Con relación a la primera, la Hermandad Musulmana creó en 1977 en Egipto la Asociación Médica Islámica (AMI) a través de la cual brindaba servicios a 2 millones de personas. Ella comprendía a 22 hospitales y a 7 centros de alta complejidad –que cubrían las áreas de oftalmología, diálisis y fertilidad- bajo la óptica islámica, es decir con atención exclusiva en base al género. Asimismo, desarrolló un sistema de salud ambulatorio conocido como “caravanas médicas” que recorrían el país brindando atención médica a los sectores rurales y alejados dentro del país (Brooke, 2015).

Con relación a la educación, crearon también una red de escuelas privadas accesibles para la población, en las que impartían una currícula islámica. Tales instituciones educativas escapaban del control del Ministerio de Educación en virtud de que estaban bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Internos. Fiel a la tradición de los reformadores del siglo XIX, la Hermandad veló por impartir una educación basada en las ciencias modernas –ingenierías y medicina- a los fines de alcanzar la ‘autenticidad’, evitando ser una imitación de los planes de estudios occidentales.

<sup>17</sup> Uno de los motivos esgrimidos para participar del sistema político, pese a la prohibición vigente, fue la necesidad de demostrar al régimen de Mubarak la aceptación de las reglas del juego. En ese momento se buscaba evitar la represión que sufrieron los Hermanos Musulmanes sirios en 1982, cuando intentaron la toma del poder en el gobierno de Hafez al-Asad.

Nasr, pero esa vez lo hizo junto al Partido Liberal y el Partido del Trabajo –de orientación de izquierda- en lo que se denominó la **Alianza Islámica**.

En ese entonces habían obtenido 60 escaños, de los cuales 36 fueron para la Hermandad Musulmana. La plataforma presentada pedía el fin del estado de excepción, la revisión de la constitución, la aplicación de la ley islámica e introducía como novedad la apertura democrática<sup>18</sup>.

A las claras, la Hermandad buscaba demostrar que en política, con el nuevo discurso, se orientaba hacia la **moderación**. De acuerdo con Hamid, la misma no era un *cliché* sino que se puso de manifiesto cuando recién: “*Islamists deemphasize the application of Islamic law and the establishment of an ‘Islamic state’ and commit to the foundational components of democracy, including alternation of power, popular sovereignty, and freedom of speech and religion*” (Hamid, 2014:46).

Durante la década de los noventa, la luna de miel con el régimen de Mubarak llegó a su fin, con la represión legal y física sobre los miembros de la Hermandad. Recién en la primera década del siglo XXI los Hermanos Musulmanes pudieron volver a presentarse en elecciones ante la presión internacional en un contexto de **Lucha Global contra el Terrorismo Internacional** y de **democratizar** el Gran Medio Oriente, incluido Egipto. Así, durante el 2004 presentó *Reform Initiative* orientada a la búsqueda de consensos junto con otras fuerzas políticas. En ella, manifestaron el compromiso con el régimen democrático de gobierno y enumeraron cuáles serían los cambios que se necesitaban<sup>19</sup>. En líneas generales, propusieron el reconocimiento del pueblo como única fuente de autoridad; el levantamiento del estado de emergencia; el compromiso con los derechos humanos y las libertades públicas consagradas en la *sharia* y los tratados internacionales; el fin de la prohibición para la creación de nuevos partidos políticos; la plena separación de poderes; el llamado a elecciones libres con supervisión internacional; el establecimiento de un sistema parlamentario y de un consejo consultivo (*shura*) que revisase la legislación vigente; la independencia del poder judicial y la libertad de expresión e igualdad de oportunidades para los partidos en los medios de comunicación.

De ese modo, religión (*din*) y política (*siyasa*) no se presentaban como dos dimensiones separadas sino complementarias (*dinwa-dawlah*). La noción de un Estado civil con una fuente de autoridad islámica (*al-dawla al-madaniyya*) era la expresión de que la Hermandad había reelaborado el pensamiento político, porque se dejaba toda referencia al Estado Islámico (*al-dawla al-Islamiyya*) donde la soberanía provenía de Allah (*hakimiyyatallah*), para pasar a respetar la

---

<sup>18</sup> En las elecciones de 1987, la Hermandad Musulmana desplazó al partido Wafd del primer puesto de la oposición política en Egipto. Ello generó un efecto demostración en aquellos países donde existían filiales, más allá de la autonomía y las condiciones propias del lugar donde comenzaron a actuar.

En Jordania, la Hermandad comenzó a participar en política a partir de 1989, aprovechando un contexto de apertura política autorizada por el rey. Así fue que en 1992 crearon el Frente de Acción Islámico con un programa político a favor de la aplicación de la *sharia* y el pedido de democratización de la monarquía.

En 1987, el movimiento de resistencia Hamas se creó en los territorios palestinos identificándose en el art. 2 de la carta constitutiva como una Filial de la Hermandad Musulmana, pero con un objetivo previo al llamado (*da'wa*), a emplear la fuerza en contra de la ocupación israelí.

Asimismo, no se debe pasar por alto la creación de organizaciones dependientes de la Hermandad Musulmana en los Estados Unidos: Council on American Islamic Relations (CAIR), Islamic Society of North America (ISNA), International Institute of Islamic Thought, Muslims Students Association (MAS), The Association of Muslim Social Scientists (AMSS), Muslim American Society, North American Islamic Trust (NAIT) y el Islamic American University.

<sup>19</sup> Para mayores detalles véase: *Reform Initiative*, 2004. Disponible en línea en el sitio oficial de la Hermandad Musulmana: <http://www.ikhwanonline.com/Article.asp?ID=5172&SectionID=0>. Consulta: 15 de mayo de 2017.

voluntad del pueblo (*irada al-sha'b*). Para ello, planteaba la posibilidad de participar en política con un partido político civil (*hizbiyya*) pero con una fuente islámica (*marja'iyyah*) y de ese modo, competir electoralmente atrayendo no sólo a los propios de la organización (*tanzim*) sino también al resto de los ciudadanos (*muwatanah*).

Luego de haber participado en las elecciones parlamentarias, la Hermandad comenzó a trabajar en la plataforma electoral sobre la cual el futuro partido político debía funcionar. Así, en junio de 2007 presentó "*The Electoral Programme of the Muslim Brotherhood for Shura Council*"<sup>20</sup>, desarrollado en siete capítulos y tomando como referencia al Partido de la Justicia y del Desarrollo de Marruecos, el Frente de Acción Islámica de Jordania y al Movimiento Constitucional Islámico de Kuwait.

El objetivo del partido era implementar la autoridad islámica de la *sharia* (*marja'iyyat al-shari'ah al-Islamiyyah*) llevando a la práctica y a la acción política el slogan de la Hermandad, el "Islam es la solución" (*al-Islam huwa al-hal*) porque éste comprendía la política, la economía, la cultura, las cuestiones sociales y los asuntos cotidianos. En esa línea, proponía un Estado civil con referencia islámica, siguiendo el artículo 2 de la constitución y enfatizando que el poder era la expresión de la voluntad de la nación. Por eso, se afirmaba que no era una "teocracia" el tipo de Estado que se buscaba sino uno "constitucional, republicano y parlamentario" que mantenía la "identidad islámica" y el pluralismo (*taaddudiyya*). Los ciudadanos tenían reconocidas las libertades públicas (*al-Hurriyat al-'Ammah fi*) –como un regalo de Allah a los hombres– y los derechos (*huquq*), incluida la participación y la alternancia en el poder por medio de elecciones libres y periódicas.

En las elecciones parlamentarias de noviembre de 2010, el régimen utilizó todos los medios que tuvo a su alcance –legal y represivo– para que la Hermandad no obtuviera ningún escaño en el nuevo parlamento<sup>21</sup>. Por primera vez, desde la participación en el juego político, el número alcanzado fue de cero representantes parlamentarios (Tesón, 2010).

Las protestas ante el fraude y la manipulación de las elecciones gubernamentales se realizaron en la Plaza Tahrir de El Cairo con un centenar de Hermanos que fueron reprimidos y encarcelados por los aparatos de seguridad y de inteligencia. Lo que se desconocía era que un mes y medio después esa misma plaza sería el teatro de las manifestaciones pidiendo el fin del régimen.

Esa situación permite entender por qué la Hermandad Musulmana se mantuvo en un primer momento al margen de las protestas evitando por todos los medios convertirse en la excusa para habilitar la represión gubernamental. En ese entonces, el silencio tácito respondía a una frase que circulaba entre los Hermanos "*the less attention, the better*".

Las consignas como "Dios es el más grande" (*Allah Akbar*) o "el Islam es la solución" (*al-Islam huwa al-hal*) no estuvieron presentes en las protestas. La cacofonía amplificadora de las calles se unía al grito de basta (*kifaya*), dignidad (Karama), pan (*khebz*), libertad (*hurryia*) y el pueblo quiere la caída del régimen (*al-sha'byuridisqat al-Nizam*).

---

<sup>20</sup> Para mayores detalles, véase: *The Electoral Programme of the Muslim Brotherhood for Shura Council*, 2007. Disponible en: <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=822>. Consulta el 26 de mayo de 2017.

<sup>21</sup> En ese mismo año, se realizaron elecciones parlamentarias en Jordania y Bahrein en donde los partidos islamistas sufrieron el fraude y la coacción de los respectivos regimenes de gobierno. En el caso de Egipto, sólo podían votar quienes tenían autorización del PDN, el acto de votación se podía llegar a repetir hasta 4 veces, no se permitía a los Hermanos estar presentes en los lugares donde se votaba, la prohibición de realizar propaganda política el día de la elección no fue cumplida por parte del gobierno, y los observadores internacionales pedidos por la oposición no pudieron ingresar a ninguno de los establecimientos autorizados para el desarrollo de los comicios.

Para la Hermandad Musulmana la Primavera árabe era un regalo del cielo, y *soto voce* decían “por fin Allah oyó nuestras plegarias”. Más allá de la magnitud que ésta tuvo en el mundo árabe, no se debe perder de vista el poder de las ideas y el valor que adquirieron, especialmente cuando la religión irrumpió como un factor con fuerza propia a través del Islam político. No importaba si eran ocho segundos u ochenta y tres años lo que se tuvo que esperar para que la **idea** se plasmara en la realidad. Los resultados del método eran la expresión del esfuerzo, la disciplina y la obediencia que habían conducido a generar nuevos hombres preocupados no sólo por la vida en el más allá, sino también en el reino de lo mundano –de lo público- cumpliendo con los designios de Dios sobre la tierra.

Para los Hermanos Musulmanes una de las secuencias ya se había alcanzado, con la generación de hombres devotos y la reislamización de la sociedad, por eso pasaron a estar preocupados por el tiempo de la política porque: “*they may see political action as such another way of serving God and seeking his pleasure*” (Hamid, 2016:9).

La Primavera árabe no fue una primavera islamista, en todo caso fue una **oportunidad** o el **momento** esperado que no se podía desaprovechar. Por tal motivo, el permanecer detrás de escena y en silencio respondía a un movimiento **táctico**, para evitar no sólo la represión interna sino también el **veto occidental**, como había ocurrido en Argelia en 1992 y la ANP en 2006 (Al-anani, 2012; Kepel, 2014; Osman, 2016).

El eje de la preocupación estaba en las consecuencias que traería aparejada la Primavera árabe sobre el propio Egipto y sobre el resto del mundo árabe (Martín Muñoz, 2013; Masoud, 2014; Osman, 2016). Las protestas pacíficas demostraron que no se podía parar al pueblo cuando estaba en las calles pidiendo por un cambio político, como condición *sine qua non* para resolver los problemas económicos y sociales que atravesaban las sociedades. Por eso, no dejaba de sorprender que los 30 años de gobierno de Mubarak se esfumaran en tan sólo 18 días y que la apertura política fuera una realidad. Como bien sostiene Hamid:

*“Thus what happens in Egypt will have profound consequences for the entire region. If democracy wins out—if Egyptians succeed in building a stable, pluralistic system—then people across the Middle East will believe that they can and should do the same. By the same token, if Egypt’s bid for democracy fails—if it ends in chaos or just a new form of autocracy—then many will conclude that democratization is impossible in the Arab world. Therefore, what happens in Cairo will not stay in Cairo. And Arabs will be the richer or poorer for it”* (Hamid, 2011:102).

En ese sentido, Egipto se movía de la periferia al centro del mundo árabe acaparando toda la atención, porque si allí las protestas fueron todo un éxito –al precipitar la caída del gobierno de Mubarak- también de allí se podían inspirar otras tantas, como en definitiva terminó ocurriendo. Precisamente, con Egipto la Primavera árabe devino en un proceso transnacional y con él se presagiaba un cambio basado en una nueva narrativa cifrada en la democracia.

La democracia –como se pudo ver anteriormente- no era una idea socialmente compartida por los actores en el contexto del mundo árabe, y como tal, significaba una amenaza a una de las identidades que en él se manifestaba. Hasta ese entonces, la religión como pauta identitaria estaba presente en el Islam vivido de las tradiciones y en el Islam institucionalizado por los Estados a los fines de alcanzar legitimidad. No así, en el Islam instrumentalizado a los fines políticos que perseguía la Hermandad, el cual se desenvolvía forma subterránea en todo el espacio regional.

La experiencia adquirida por la Hermandad durante décadas de represión, sumada a la praxis que combinaba el apostolado y la acción social con una red de instituciones abocadas a la reislamización de la sociedad, posicionaron a la organización como uno de los principales actores de la transición. La dicotomía entre el **caos** –con la cual se la vinculaba- o la **estabilidad** –del invierno autoritario- perdía su razón de ser frente al fragor de los acontecimientos pero también al



cambio que la propia Hermandad experimentó en su pensamiento (Meijer, 2014), con la incorporación de las ideas de pluralismo (*taaddudiyya*), el respeto del principio de la diferencia (*ikhtilaf*) y las libertades públicas (*al-hurriyat al-'Amma fi*), el establecimiento de los partidos políticos (*hizbiyya*), el Estado civil (*al-dawla al-Islamiyya*) y la necesidad de una democratización (*damaqratah*).

La apertura política permitió a la Hermandad Musulmana presentarse a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2012 en la cual ganó su Partido de la Justicia y la Libertad –FJP por su sigla en inglés- a través de quien fuera su candidato, Mohammed Morsi<sup>22</sup>. Era la primera vez que llegaba al poder y con ello aparecían las dudas acerca de pasar a un segundo momento, es decir, a la reislamización de arriba hacia abajo. Dudas que en el transcurso de un año se fueron disipando cuando la Asamblea constituyente discutió la nueva constitución que dotaba a Egipto de una identidad democrática.

La Hermandad Musulmana tenía en cuenta que de llegar al poder en Egipto, el contexto le iba a resultar adverso. De allí surgía la necesidad de apoyar la Primavera árabe que había comenzado en Túnez y había generado un efecto contagio en varios países del MENA. Sin embargo la misma, como un proceso transnacional, estaba abierta y sometida a diferentes fuerzas endógenas y exógenas que había que sortear.

En lo que respecta a la religión, planteaba su importancia para los pueblos y naciones del mundo como una fuente moral y de valores presentes en “todos los aspectos de la vida”. En consecuencia, también era imprescindible: “[to] restore to Egypt its religious leadership position in Arab, Islamic and global domains” (Freedom and Justice Party, 2011:41).

La forma para que esa restauración religiosa se alcanzara era a través de la revitalización y reconocimiento de la principal institución del mundo árabe sunnita, la Universidad de Al-Azhar.

La constitución egipcia de 2012 cumplía con las expectativas de la Hermandad y estaba en consonancia con los últimos documentos oficiales que fueron mencionados *ut supra*<sup>23</sup>. Entre sus 236 artículos se reflejaba la “batalla islámica por la constitución” (*ghazwat al-doustur*) a través de la cual se buscó alcanzar su objetivo, en otras palabras, cambiar el orden político y social de Egipto, fiel al espíritu del Islam político de los Hermanos, pensando en el futuro que estaba por venir. En esa línea, conviene detenerse en los considerandos de la constitución, porque en ellos se expresó el modelo de democracia que aunaba política y religión cuando se estableció que:

***“The people are the source of all authorities. Authorities are instituted by and derive their legitimacy from the people, and are subject to the people’s will. The responsibilities and competencies of authorities are a duty to bear, not a privilege or a source of immunity (...) A democratic system of government, establishing the grounds for peaceful transfer of power, supporting political pluralism, ensuring fair elections and the people’s contribution in the decision-making process (...) Freedom is a right: freedom of thought, expression and***

---

<sup>22</sup> El programa político del partido buscó despejar cualquier clase de dudas acerca de la verdadera naturaleza del Estado. En ese sentido, reafirmó lo planteado en 2007 y estableció que: “*The State is civil and civilian, for the Islamic State is civilian in nature. It is not a military state ruled by armed forces who get in power by military coups, and it is not ruled like a dictatorship, nor is it a police state controlled by the security forces, nor is it a theocracy – governed by the clergy or by Divine Right. There are no infallible people who can monopolize the interpretation of the Holy Koran and have exclusive right to legislation for the nation and are characterized by Holiness. In fact, the rulers in the Islamic state are citizens elected according to the will of the people; and the nation is the source of authority. The basis of appointment to all positions and functions in the State is competence, experience and the honesty. And just as it is the nation’s right to choose its ruler, legislators and representatives, it also has the right to question them and hold them accountable, to dismiss and replace them*” (Freedom and Justice Party, 2011:11).

<sup>23</sup> Para mayores detalles de la Constitución Egipcia de noviembre de 2012, véase: Egypt Independent, 2012.

*creativity; freedom in housing, property and travel; its principles laid down by the Creator in the motion of the universe and human nature (...) The rule of law is the basis of the individual's freedom, the legitimacy of authority, and the state's respect of the law. No power shall override that of righteousness, and the judiciary shall be independent, bearer of the honorable mission of defending the Constitution, upholding justice, and preserving rights and freedoms (...) Unity is the hope of the Arab nation; it is history's call, the future's bid, and destiny's demand. Such unity is to be reinforced through the integration and fraternity with countries of the Nile Valley and of the Muslim world, both a natural extension borne out of the distinctiveness of Egypt's position on the global map (...) Egypt's pioneering intellectual and cultural leadership is an embodiment of its soft power, and a model of the free generosity of original creators and thinkers, universities, science centers, linguistic and research centers, the press, the arts, literature and mass media, the national church, and Al-Azhar with its history as a mainstay of national identity, the Arabic language and Islamic Sharia, and as a beacon for moderate enlightened thought” (Egypt Independent, 2012)<sup>24</sup>.*

Cuando se retoma el concepto de religión propuesto en este trabajo, y su manifestación en la dimensión pública, se observa que las ideas –democracia árabe islámica-, los principios –la sharia-, y los valores –la unidad, la fraternidad y la justicia- se habían consagrado en la constitución con el fin de establecer un nuevo orden. Pero también, como “expresión de una identidad que era árabe e islámica” en donde Egipto estaba llamado a ocupar una posición distintiva en la región y el mundo<sup>25</sup>.

En ese sentido, conviene detenerse en 4 artículos de la constitución en donde se expresaba la esencia de la identidad egipcia –democrática e islámica- que generaba críticas dentro del país e incertidumbres en el mundo árabe. En el artículo 2 se consagraba: “*Islam is the religion of the state and Arabic its official language. Principles of Islamic Sharia are the principal source of legislation*” (Egypt Independent, 2012).

Éste no cambió en ningún aspecto con relación a la constitución de 1971 y a la Declaración Constitucional de 2011. La oposición no criticaba su inclusión por su carácter dogmático y enunciativo, pero a pedido de los salafistas, en la parte programática y normativa se incluyó el artículo 219 que decía: “*The principles of Islamic Sharia include general evidence, foundational rules, rules of jurisprudence, and credible sources accepted in Sunni doctrines and by the larger community*” (Egypt Independent, 2012).

Detrás del mencionado artículo, se dejaba abierta la puerta a una reislamización con la modificación del derecho de familia y el derecho penal, entre otros. En el caso del primero, la sharia no reconocía la igualdad de género y la mujer si bien goza de derechos, es un complemento del hombre. En el caso del segundo, se producía una zona gris porque los castigos, las torturas y/o amputaciones podían ser incorporados en el código penal, teniendo en cuenta que la constitución no mencionaba las convenciones internacionales de Derechos Humanos<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Las negritas son propias.

<sup>25</sup> El artículo 60 tenía la impronta de la Hermandad en lo que respecta a la reislamización, porque ponía el acento en la educación religiosa obligatoria en los primeros niveles de formación académica. En el nivel universitario solo se decía que la formación debía estar en consonancia a los valores éticos – o sea religiosos.

<sup>26</sup> Según el artículo 44, se prohibía la blasfemia, es decir el insulto al profeta y al mensaje religioso. A las claras, los ateos y los agnóstico –que si bien se estima que son pocos en la sociedad egipcia- podían ser los futuros perseguidos.

En el artículo 6, Egipto se convertía en un “modelo de país democrático” con la capacidad de ejercer el *softpower*<sup>27</sup> –enunciado en los considerandos- en el contexto del mundo árabe porque establecía:

*“The political system is based on the principles of democracy and shura (counsel), citizenship (under which all citizens are equal in rights and duties), multi-party pluralism, peaceful transfer of power, separation of powers and the balance between them, the rule of law, and respect for human rights and freedoms; all as elaborated in the Constitution”* (Egypt Independent, 2012b).

Este artículo se enraizaba con la plataforma del PFJ porque reconciliaba los principios de la democracia con los de la religión a través de la consulta (*shura*). Pero, se debía leer junto a párrafos específicos de los artículos 10 y 11, que sostenían que el Estado además “velaba por la consolidación y protección de los valores morales, y salvaguardaba la ética, la moralidad pública y la educación sobre valores patrióticos y religiosos”. Para la oposición, había que recurrir a esos apartados para justificar una futura legislación islámica, en otras palabras, la posibilidad de reislamizar toda la estructura jurídica del Estado.

Por último, en la constitución se develaba lo que se había propuesto en la plataforma del partido y que para muchos podía ser interpretado como una teocracia encubierta. En el artículo 4 se establecía: *“Al-Azhar is an encompassing independent Islamic institution, with exclusive autonomy over its own affairs, responsible for preaching Islam, theology and the Arabic language in Egypt and the world. Al-Azhar Senior Scholars are to be consulted in matters pertaining to Islamic law”* (Egypt Independent, 2012).

Por un lado, el rol de la universidad no quedaba claro y generaba interrogantes acerca de si la consulta era vinculante o no, qué sucedería si una ley civil sancionada por el parlamento colisionaba con la ley islámica o si el poder de iniciativa legislativa no se reducía en caso de que siempre se la tuviera que consultar. Para los sectores opositores, se abría la puerta a un modelo clerical iraní (Hamid, 2014). Por el otro, la restauración del prestigio y de la autonomía de la universidad no sólo tendría efectos en Egipto, sino también en el mundo árabe sunita disperso por toda la región del MENA.

Ahora bien, la constitución se convirtió en un parte aguas en una sociedad polarizada pero también movilizaba en torno a las decisiones del gobierno, al que acusaban de concentrar el poder y de reislamizar el país descuidando los problemas de la gente<sup>28</sup>. El Movimiento 6 de abril que se había opuesto a la sucesión hereditaria de Gamal Mubarak creó uno nuevo conocido como Rebelión (*Tamarod*), el cual convocaba a una movilización para el 30 de junio de 2013, con motivo de celebrarse un año del gobierno de Morsi<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> El concepto de *softpower* fue acuñado por Joseph Nye y aquí fue empleado para demostrar la capacidad de influencia que Egipto podía ejercer sin recurrir al uso la fuerza. La literatura sobre Religión y Relaciones Internacionales retoma dicho concepto para ver cómo la religión ejerce influencia en una miríada de temas en la dimensión pública: la búsqueda de legitimidad de los gobiernos, la influencia de la religión en los hacedores de política exterior, el rol de los movimientos sociales, la utilización del discurso religioso en los conflictos armados o en los procesos de paz.

<sup>28</sup> Durante el año de gobierno de la Hermandad, las condiciones económicas y sociales se deterioraron generando un mayor malestar en la población. La economía había crecido al 1,8% anual, la IED se contrajo drásticamente ante la falta de confianza y el turismo que representaba el 14% del PB se redujo al 5%. Ello produjo que se emplearan las reservas internacionales para pagar las importaciones de alimentos, en un contexto de depreciación de la libra egipcia. Así el déficit fiscal representaba el 10,9% del Producto y la deuda pública el 85%. Para mayores detalles, véase: Álvarez Osorio, 2014.

<sup>29</sup> El movimiento *Tamarod* había logrado recolectar 15 millones de firmas pidiendo la renuncia del presidente Morsi a través de las redes sociales.

La consigna de la protesta era la renuncia de Morsi al que acusaban de haber “secuestrado la revolución” en manos de una organización que actuó durante años en la clandestinidad y que ni bien pudo cumplió con sus objetivos políticos y religiosos, en detrimento de toda la sociedad. La cuestión era que ni la Hermandad ni la oposición habían trabajado en una agenda política, económica y social para dar respuestas a las condiciones que habían dado origen a la situación revolucionaria. La fórmula “el *Islam* es la solución” (*al-Islam huwa al-hal*) quedaba en entredicho. Como bien sostiene Amirah Fernández: “La religión no alimenta cuando los estómagos están vacíos y, por ende, un discurso islamista por sí solo no puede producir los resultados concretos que las poblaciones demandan” (Fernández, 2014:19).

En consecuencia, una vez que se alcanzaron los **objetivos**:

*“The MB did not sufficiently demonstrate that they were fully committed to the principles of democracy: pluralism, equal rights for religious minorities, checks and balances, and personal freedoms. The opposition, on the other hand, claimed to support democracy and elections, as long as the elections didn’t result in an Islamist-led government”* (Esposito, Sonn y Voll, 2016:226).

El 3 de julio de 2013 el General Al Sisi –supuestamente prescindente- puso fin al gobierno del FJP en nombre de la “reconciliación nacional”, encarceló al presidente, anuló la constitución monocolor, arrestó a los Hermanos Musulmanes, cerró sus oficinas, reprimió a quienes salieron a manifestarse a favor del depuesto gobierno<sup>30</sup>, restableció la ley de emergencia, clausuró los medios de comunicación de la Hermandad y nombró como presidente a cargo a un ex miembro de la Corte, Adly Mansur. Así, la revolución egipcia y lo que la democracia árabe islámica significaba llegaban a su fin. Las contorsiones semánticas, dentro y fuera del país, hacían que ninguno llamara verdaderamente a los hechos por su nombre: un golpe de estado.

Con el golpe, los **objetivos** alcanzados se desmoronaron cuando se impuso el Estado profundo –que nunca se había ido- y con el apoyo de los opositores que hacían gala de portar las credenciales democráticas. A diferencia del golpe de 1952, cuando se proscribió a la Hermandad Musulmana, el 24 de septiembre la Corte proscribió al FJP pero también a la sociedad (*Jama’at*) para evitar que desempeñara la función tradicional de reislamización social (Brooke, 2015). En una acción judicial sin precedentes, se congelaron e incautaron todos los activos de la Hermandad<sup>31</sup>, imposibilitando así cualquier tipo de funcionamiento en la sociedad, con el objetivo de “eliminar a la más poderosa fuerza política del país árabe” y la región<sup>32</sup>.

En esa misma línea, y en un clima de atentados terroristas perpetrados y auto adjudicados por los Partisanos de Jerusalén (*Ansar Bayt al Maqdis*) en la Península del Sinaí, el gobierno interino declaró el 23 de diciembre de 2013 a la Hermandad como “terrorista” en Egipto. Esa misma acción también fue secundada en la región por Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (Saage Antepazo, 2015).

---

<sup>30</sup> No solo se cerraron medios televisivos -como el canal Misr-25- y gráficos de propiedad de la Hermandad sino que además se prohibió la transmisión de la cadena qatarí *Al Jazeera* acusada de actuar a favor del gobierno de Morsi.

<sup>31</sup> Ni bien se produjo el golpe de estado, el Guía Supremo Mohamed Badie fue arrestado y en un juicio sumario se lo condenó a muerte. En ese momento se buscó descabezar a la sociedad (*Jama’at*) en virtud de que se consideraba que manejaba los verdaderos hilos detrás del poder.

<sup>32</sup> Dogal al islamismo. Los generales egipcios juegan con fuego en su empeño de eliminar a los Hermanos Musulmanes, diario *El País*, Madrid, 25 de septiembre de 2013. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2013/09/24/opinion/1380045503\\_298023.html](https://elpais.com/elpais/2013/09/24/opinion/1380045503_298023.html). Consulta: 26 de mayo de 2017.

## Conclusión

La concepción de democracia árabe islámica que la Hermandad Musulmana fue madurando en su pensamiento no había pasado desapercibida para el resto de los países que integran el mundo árabe. Si bien las filiales de los Hermanos actuaban con autonomía en relación a la Hermandad egipcia, el método y la reislamización eran puntos de convergencia de cara al futuro en cada país en donde las mismas operaban.

La **instrumentalización** que proponía la Hermandad significaba cambiar el orden con un proyecto político y social de reislamización no sólo de abajo hacia arriba sino de arriba hacia abajo. En la narrativa empleada por el Islam político de los Hermanos Musulmanes, la democracia se convertía en un medio para la reislamización que siempre formó parte del núcleo duro de su programa (*tanzim*), al recuperar a los hombres como sujetos protagonistas del cambio y portadores de derechos universalmente reconocidos en la *sharia*. De ese modo, la libertad era un principio religioso que daba derechos porque era un regalo de Allah para ser vivido y ejercido a diario.

En ese sentido, Egipto acaparaba la atención internacional por su ubicación estratégica y por la sintonía que había mantenido con los intereses occidentales durante décadas bajo regímenes autoritarios. Pero también lo hacía en el mundo árabe en su conjunto, el cual estaba sintiendo de cerca las turbulencias de la Primavera árabe. Hasta ese entonces, la identidad autoritaria del mundo árabe era sinónimo de **estabilidad** y era una **idea socialmente compartida** que no se cuestionaba.

La Primavera árabe había abierto un camino hacia la transición democrática, en la cual Egipto volvía a constituirse en el **centro de la tierra** para el contexto del mundo árabe. La apertura política y las elecciones libres habían consagrado al grupo mejor consolidado en la sociedad egipcia para desempeñar un rol significativo en la política nacional y regional. Por tal motivo, el éxito de la consolidación democrática se constituía en un escollo difícil de soslayar en el país y era percibido como una amenaza al *status quo* en el mundo árabe. La excusa de que los pueblos no estaban preparados para la democracia podía resultar fútil porque a las claras, el Islam político de la Hermandad había logrado resolver la relación entre política y religión.

Sin embargo, la democracia islámica árabe no sólo podía basarse en la legitimidad de los votos sino también en la legitimidad del ejercicio de las funciones de gobierno. Precisamente esas últimas fueron las más criticadas porque se veía que la Hermandad hizo caso omiso del “paso a paso” (*kull khatwa madrusa*) y del “participar sin dominar” (*al-musharika la al-mughaliba*), dos slogans que no se cumplieron en la práctica, y que no dudó –cuando tuvo la posibilidad- de instrumentalizar la religión. El ‘Islam era la solución’ (*al-Islam huwa al-hal*) en la medida que religión y política se equilibren, y no que la primera se imponga sobre la segunda, porque ello significaba no dar lugar a la política –como espacio de negociación y disenso- al reproducir prácticas autoritarias a las cuales la Primavera árabe en sus consignas buscó desterrar.

La finalización abrupta del primer gobierno democrático en Egipto tuvo consecuencias internas pero también externas, porque en el contexto del mundo árabe, ello significó el fin del **modelo democracia islámica** a emular y el retorno de la estación más larga del año, el invierno que caracterizaba al *status quo* autoritario.

## Bibliografía

AL-ANANI, K. (2012). La religión en la era posrevolucionaria, en *Afkar / Ideas*, N°32

AL-BANNA, H. (1936). *Between Yestarday and Today*. Disponible en: <http://www.islambasics.com>

- AL-BANNA, H. (1947). *Towards the light*, el Cairo. Disponible en línea en: <https://www.kalamullah.com/Books/Towards%20the%20Light.pdf>
- AL-BANNA, H. (1981). *Memoirs of Hasan Al Banna Shaheed*, International Islamic Publishers, Karachi
- ALCCARO, R.; HAUBRICH-SECO, M. (2012). *Re-Thinking Western policies in light of the Arab Uprisings*, Edizioni Nuova Cultura, Roma
- AL-IKHWAN AL-MUSLIMUN (2007). *The Electoral Programme of the Muslim Brotherhood for Shura Council*, 2007). Disponible en: <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=822>
- AL-IKHWAN AL-MUSLIMUN (2014). *Reform Initiative*. Disponible en el sitio oficial de la Hermandad Musulmana: <http://www.ikhwanonline.com/Article.asp?ID=5172&SectionID=0>
- AL-SHATER, K. (2012). Translation: Khairat al-Shater on the Brotherhood's Rise, en *Current Trends in Islamist Ideology*, 13, Hudson Institute, New York
- ALSTON, W. (1972). Religion, en EDWARDS, P. (ed.), *Encyclopedia of Philosophy*, Macmillan, New York, Vol. 7
- ÁLVAREZ OSORIO, I. (2014). La transición egipcia: crónica de una revolución fracasada, en *Ferrol Análisis Revista de Pensamiento Político y Cultura*, 28, España
- BARNETT, M. (2011). Another Great Awakening?: International Relations Theory and Religion, in SNYDER, J. (ed.). *Religion and International Relations Theory*, Columbia University Press, New York
- BROOKE, S. (2015). The Muslim Brotherhood's social outreach after the Egyptian coup, en *Rethinking Political Islam Series*, Brooking Institution, agosto
- BROWN, N. (2015). Rethinking religion and politics: Where the fault lines lie in the Arab world, en *Islam and International Order*, en *POMEPS Studies*, 15, The Project on Middle East Political Science, Washington
- ECHAGÜE, A. (2011). La contrarrevolución del Golfo, en *El País*, Madrid, 9 de junio de 2011. Disponible en [https://elpais.com/diario/2011/06/09/opinion/1307570411\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/06/09/opinion/1307570411_850215.html)
- EGYPT INDEPENDENT (2012). Egypt's draft constitution translated, en *Egypt Independent* en inglés, El Cairo, 2 de diciembre. Disponible en: <http://www.egyptindependent.com/news/egypt-s-draft-constitution-translated>
- ESPOSITO, J.; SONN, T.; VOLL, J. (2016). *Islam and Democracy after the Arab Spring*, Oxford University Press, UK
- FERNÁNDEZ, H. A. (2014). *Religión y religiosidad en un mundo árabe cambiante: implicaciones sociales y políticas*, Documento de Trabajo, Real Instituto el Cano, 4, Madrid, 17 de marzo
- FIERKE, K. (2013). Constructivism, en *International Relations Theories Discipline and Diversity*, Oxford University Press, UK
- FOX, J.; SANDAL, N. (2014). *Religions and International Relations Theories. Interactions and possibilities*, Routledge London & New York, New York
- FREEDOM AND JUSTICE PARTY (2011). *Election Program. The Freedom and Justice Party*, Egypt. Disponible en: <http://www.fjponline.com/uploads/FJPprogram.pdf>
- GHALIOUN, B. (1999). *Islam y política. Las tradiciones de la Modernidad*, ed. Bellaterra, Barcelona
- HAMID, S. (2011). Egypt. The Prize, en *The Arab awakening. America and the Transformation of the Middle East*, Brooking Institution Press, Washington
- HAMID, S. (2014). *Temptations of power. Islamists & illiberall democracy in a new Middle East*, Oxford University Press, Oxford
- HAMID, S. (2016). *Islamic exceptionalism. How the struggle over Islam is reshaping the World*, St Martin's Press, New York

- IRANZO DOSDAD, A. (2012). La religión: un silencio de las R/relaciones I/internacionales. Causas de un exilio académico y desafíos teóricos de un “retorno” forzado, en *Colombia Internacional*, 76, Bogotá, julio a diciembre
- KLOTZ, A.; LYNCH, C. (2007). *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, M.E. Sharpe, Inc., New York
- KUBÁLKOVÁ, V. (2003). Toward an International Political Theory, en *Religion in International Relations: The Return from Exile*, Palgrave MacMillan, New York
- LACOMBA, J. (2000). *Emergencia del Islamismo en el Magreb. Las raíces sociopolíticas de los movimientos islamistas*, Catarata Libros, Madrid
- LYNCH, C. (2009). A Neo-Weberian Approach to Religion in International Politics, en *International Theory*, University of California, Irvine
- LYNCH, C. (2014). A Neo-Weberian Approach to Studying Religion and Violence, en *Millennium: Journal of International Studies*, 43
- LYNCH, M. (2016). *In uncharted waters. Islamist Parties Beyond Egypt's Muslim Brotherhood*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, diciembre
- MARTÍN MUÑOZ, G. (2013). Las transiciones árabes a la democracia: año II, en *Política Exterior*, 27(151), Madrid, enero/febrero
- MASOUD, T. (2014). The road to (and from) liberation square, en *Democratization and authoritarianism in the Arab world*, Johns Hopkins University Press, USA, cap. 19
- MEIJER, R. (2014). Islamist Movements and the Political After the Arab Uprisings, en *POMEPS Studies*, 6, Washington
- OSMAN, T. (2016). *Islamism. What it means for the Middle East and the world*, Yale University Press, New Haven and London
- SAAGE ANTEPAZO, A. B. (2015). Arabia Saudí: una potencia regional que se enfrenta a problemas cada vez más mayores, en *Documento de Opinión*, IIEES, 133, Madrid. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEE0133-2015\\_KSA\\_ArabiaSaudi\\_ABelenSoage\\_ES.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE0133-2015_KSA_ArabiaSaudi_ABelenSoage_ES.pdf)
- SNYDER, J. (2011). *Religion and International Relations Theory*, Columbia University Press, New York
- TERNISIEN, X. (2007). *Los hermanos musulmanes*, Ediciones Bellaterra, Barcelona
- TESÓN, N. (2010). Los Hermanos Musulmanes se retiran de las legislativas egipcias, diario *El País*, Madrid, 1 de diciembre. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/01/actualidad/1291158027\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/01/actualidad/1291158027_850215.html)
- THOMAS, S. (2000). Religion and international conflict, en DARK, K. (ed.), *Religion and International Relations*, Macmillan, Basingstoke, cap. 1
- WAINES, D. (2008). *El Islam*, Akal, Madrid
- WENDT, A. (1992). Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, en *International Organization*, 46(2)
- WENDT, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State, en *American Political Science Review*, 88(2)
- WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press

## El BRICS como puente para la re-emergencia de la Federación Rusa: el *ascenso de los otros* y su estrategia de jugador global

María Belén Serra\*

### Resumen

La caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la reestructuración de la Federación Rusa fueron un punto de inflexión para la estrategia internacional rusa, que implicó el repliegue de múltiples iniciativas y el acercamiento al bloque occidental. Con el nuevo milenio, la llegada al poder de Vladimir Putin y el crecimiento del modelo político por parte de Dmitri Medvedev, se generaron nuevas oportunidades para devolverle a la Federación Rusa su rol de jugador global, a través de la idea de ascenso de los otros. El proyecto BRICS ha configurado para Moscú una estrategia de inserción internacional que le permite acercarse a este grupo de países y fomentar la reforma de algunos esquemas internacionales, con el objetivo de aumentar su relevancia global.

**Palabras clave:** Federación Rusa – BRICS - jugador global - ascenso de los otros - emergencia

## BRICS as a bridge for the re-emergence of Russian Federation: *the rise of the others* and its global player's strategy

### Abstract

The implosion of the Soviet Union and the restructuring of the Russian Federation have established a breaking point in the Russian international strategy, which have implied the withdraw of multiple initiatives and the re-approchment to the western block. From the beginning of the new millennium, the arrival of Vladimir Putin to the presidency, and Dmitri Medvedev's enlargement of the political model, new opportunities have arise to bring back to Russia its global player role, as of the idea of the rise of the others. The BRICS Project has turned up to Moscow as an international insertion strategy, which allows Russia to an approachement to these countries and encourages the reform of some international outlines with the objective of increasing the global relevance.

**Key words:** Russian Federation- BRICS- global player- rise of the others- emergence

TRABAJO RECIBIDO: 22/04/2018 TRABAJO ACEPTADO: 14/06/2018

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Becaria del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Correo electrónico: [mariabelen.serra@gmail.com](mailto:mariabelen.serra@gmail.com)



## Introducción

El fin de la Guerra Fría trajo aparejado una serie de cambios en el sistema internacional que impactaron directamente en la estructura de poder mundial. La caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el ascenso de Estados Unidos como la potencia hegemónica en torno a la seguridad y la economía mundiales de la década del '90 implicó el establecimiento de una agenda internacional con una denotada tendencia liberal y norteamericana. Temas como los Derechos Humanos, la promoción de la democracia o el desarrollo económico a partir de nuevas tecnologías fueron las temáticas más sobresalientes de la agenda de organismos internacionales, impulsados por un proceso de globalización de la economía, comunicaciones y cultura, inédito hasta el momento.

Sin embargo, a partir de la llegada del nuevo milenio podemos identificar un conjunto de fenómenos que transformaron esta supremacía norteamericana y llevaron a pensar, siguiendo el desarrollo teórico de Fareed Zakaria (2008), en un mundo “post-americano”. El impactante ascenso de la economía china, el surgimiento de liderazgos alternativos en los foros globales (como los casos de Brasil, India o Sudáfrica) y el creciente activismo ruso en el proceso de toma de decisiones de la agenda mundial son algunos de los acontecimientos que marcaron el giro copernicano del orden mundial, que evolucionó desde la concepción unipolar de la política internacional hacia encaminarse en el planteamiento de un posible esquema multipolar o **interpolar**<sup>1</sup> que dé cuenta de estas nuevas realidades.

El surgimiento de los BRICS en 2009 como foro de países aspirantes a esta nueva distribución del poder internacional estuvo en consonancia con esta realidad. El acercamiento de Brasil, Rusia, India, China y posteriormente la incorporación de Sudáfrica implicaron la materialización de una postura reformista de los instrumentos y medios del sistema internacional, para contemplar, por ejemplo, un cambio más democrático en la participación en el marco de la Organización de Naciones Unidas (sobre todo en el caso del Consejo de Seguridad); pero esa correlación entre las principales potencias emergentes también contribuyó a la elaboración de nuevas instancias y esquemas de coordinación que fomentasen las relaciones amistosas entre los Estados, la cooperación como base del intercambio y la solución pacífica de controversias internacionales. Esta proyección de corte reformista por parte de los BRICS erigió el cuestionamiento del rol de Estados Unidos como el garante de la seguridad mundial y líder natural de las iniciativas de carácter mundial como el fundamento para potenciar un orden internacional más democrático.

Para el caso ruso, estas argumentaciones resultaron esenciales para permitirle a los gobiernos de Vladimir Putin (2000-2008 y 2012 a la actualidad) y Dmitri Medvedev (2008-2012) erigir a Rusia como el Estado líder en los asuntos políticos y económicos del espacio post-soviético, constituido por 15 países heterogéneos en cuanto a intereses y proyección regional. Sin embargo, la participación en BRICS se transformó en un puente<sup>2</sup> para que Rusia volviese de lleno a la escena global, como paladín de la democratización de los espacios de concertación y de toma de decisiones mundiales, así como del fomento de relaciones interestatales más equitativas.

En este contexto, el objetivo de este trabajo será analizar la inserción internacional de la Federación Rusa a partir del proyecto BRICS, contemplando la participación en este foro y los objetivos que se pretenden concretar en este esquema. Para ello, se buscará describir inicialmente los principios y fines que englobaron la formación de este proyecto de cooperación y las

---

<sup>1</sup> De acuerdo a una interpretación de Giovanni Grever, la reconfiguración del orden internacional puede considerarse interpolar, ya que se trata de una combinación entre multipolaridad e interdependencia entre las unidades del sistema (Giaccaglia, 2016).

<sup>2</sup> La noción de puente debe considerarse como una herramienta para proyectar el vínculo que le permitió a la Federación Rusa acercarse a los países en vías de desarrollo.

repercusiones que trajo aparejada su aparición en el escenario internacional. Luego, se analizará en detalle el caso ruso para poder reflexionar sobre la re-emergencia de Rusia como potencia internacional.

## 1. El *rise of the others*: la fisonomía del proyecto BRICS

La década del '90, tras la caída de la Unión Soviética, se constituyó a criterio de gran parte de la literatura de las Relaciones Internacionales en el “momento unipolar americano”. La primacía de Estados Unidos en la configuración de la seguridad internacional, la economía mundial y la arquitectura de cooperación e integración, personificado en el sistema de Naciones Unidas, le dio un rol trascendental a este país en gran parte de los esquemas de relaciones interestatales durante este período. Sin embargo, distintos escenarios fueron modificando esta primacía, dando paso al surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional.

Fareed Zakaria (2008) analiza un proceso de frugalidad del poder en el orden internacional a partir de la diversificación del potencial económico y nuevos espacios de concertación y cooperación que dan participación a nuevos actores en la toma de decisiones internacionales. Se trata de un período de **ascenso de los otros** (*the rise of the others* en su idioma original) por el cual Estados Unidos pierde su condición de potencia hegemónica en su totalidad, y el crecimiento tanto político como económico de otros países permite una distribución del poderío internacional (Zakaria, 2008).

El crecimiento de las economías emergentes en las últimas décadas y el peso significativo que adquieren en torno a inversiones, comercio y finanzas evidencia, como esbozamos anteriormente, una de las principales mutaciones de la estructura de poder del sistema internacional. Esta realidad contribuyó a principios del nuevo milenio a un acercamiento entre países y economías emergentes, profundizando así los efectos de la globalización (Orgaz, Molina y Carrasco, 2011). El visible crecimiento de la economía y la mayor participación en el producto mundial de algunos países llevaron a elevar el perfil internacional de los mismos, buscando un correlato político y diplomático de este crecimiento económico.

La noción de **poder emergente** surge entonces como una representación teórica para estos países que presentan un perfil económico dinámico y una proyección que les permite tener relevantes márgenes de maniobra en el escenario regional al que pertenecen, sumado a una voluntad explícita de reforma del orden internacional que los incluya en el espectro de potencias decisorias de los principales temas de agenda globales (MacFarlane, 2016). La noción subyacente de emergencia, en ese sentido, indica que estos países se transforman constantemente y crecen dinámicamente, lo que les permite cuestionar el rol que ocupan en el sistema internacional y de esta manera, llevar a cabo iniciativas que promuevan sus objetivos de cambio (Mac Farlane, 2016).

Los países del BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica- se transforman así en los actores claves de estas tendencias, cuyos PBI crecieron sostenidamente un 7,9% entre 2000 y 2010, y presentan un potencial de participación en el producto mundial aun mayor en las décadas próximas (Orgaz, Molina y Carrasco, 2011). A su vez, se puede determinar que éstos presentan un conjunto de recursos de poder económico, militar y político asociados directamente a la capacidad de contribuir a la construcción de un orden internacional (Milani, 2015).

El punto de partida de esta coalición se puede identificar en 2001 cuando el economista Jim O'Neill de la consultora internacional Goldman Sachs acuñó el acrónimo de BRICs<sup>3</sup> para presentar las potencialidades de estas economías, tratándose de los mercados con mayor crecimiento potencial al año 2040 (Taylor, 2016). Este concepto tuvo gran notoriedad tanto en la academia como en los hacedores de política internacional, en base a la posible reconfiguración del poder

<sup>3</sup> En el diseño original del concepto de BRIC's no se incluía a Sudáfrica.

internacional que traería aparejada esta conformación, pero tuvo escasa repercusión gubernamental en los primeros años (Giaccaglia, 2016). La conformación oficial del bloque BRICS se materializará en 2009, ocho años más tarde del estudio de O'Neill, y posteriormente, en 2011, incorporará a Sudáfrica (González, 2015).

De acuerdo a Orgaz, Molina y Carrasco (2011) se pueden identificar ciertos elementos comunes entre los países del BRICS que fundamentan su relevancia y protagonismo en el escenario internacional. En primer lugar, se trata de países en desarrollo con un gran tamaño y potencial en sus mercados nacionales, los cuales no sólo tienen un peso significativo por sí mismos, sino que poseen la capacidad de proyectar su influencia en los espacios regionales y a nivel global. De manera similar, estos países se caracterizan por tener la voluntad y los recursos para impactar en la gobernanza global, como participantes de los principales foros multilaterales y, en múltiples ocasiones, convirtiéndose en los voceros de sus respectivas regiones o grupos de Estados con posicionamientos similares en diversas temáticas. Estas características proporcionan al BRICS la solidez de compartir intereses en la arena internacional y lo convierten en una coalición blanda<sup>4</sup> de los grandes países emergentes que destacan en el escenario mundial (Orgaz, Molina y Carrasco, 2011).

Asimismo, Karen Smith (2015) sostiene que existe una serie de factores constantes que permiten proyectar el liderazgo de estos países a escala global, debido a la intención reformista del sistema internacional y el establecimiento de reglas que conduzcan a la representación igualitaria en el marco de la multipolaridad. Al tener ambiciones globales, se puede afirmar que estos países tienen una cosmovisión similar al entender el mundo, el impulso a las relaciones interestatales basadas en la igualdad soberana entre Estados y la preeminencia de los intereses nacionales para establecer los lineamientos de política exterior (Smith, 2015).

Durante sus primeros años, la coalición se concentró en aspectos económicos y financieros que respaldaran el análisis de O'Neill por medio de iniciativas gubernamentales que fomentasen un posición reformista de la arquitectura financiera internacional y un rol más preponderante de estos países en la toma de decisiones en el marco de organismos multilaterales de crédito; sin embargo, considerando la complejización del escenario internacional en cuanto a temáticas de seguridad, política exterior y solución de controversias internacionales, el grupo se volcó a la discusión y concertación de posiciones comunes en escenarios de conflictos como Siria o Libia<sup>5</sup>, que demostrasen su capacidad de liderazgo en la escena internacional (Giaccaglia, 2016). En esta línea, se puede afirmar que:

“Aunque algunos pronostican su ocaso por un menor crecimiento económico, los BRICS se mantienen unidos y siguen celebrando cumbres anuales, independientemente de los gobiernos de turno en sus cinco países. Es por ello que su razón de ser hoy no es tanto la economía, sino la creación de un poderoso lobby internacional que reúne las potencias regionales de cinco continentes” (Gratius, 2016:1).

Existen dos intereses esenciales que parecen sustentar la continuidad del bloque hasta la actualidad. Por un lado, se busca reformar los principales instrumentos del orden internacional occidental para fomentar la participación y pluralidad de representación, siendo estos países los líderes naturales de sus respectivas regiones. Por otro lado, se puede identificar la voluntad de cooperación en numerosas materias, como comercio, inversión, educación, agricultura, ciencia y

---

<sup>4</sup> Los autores caracterizan a la coalición como blanda ya que la superposición de intereses al interior del grupo, las asimetrías en cuanto a la capacidad productiva de los miembros y la visible superioridad china en el desempeño económico, hacen que la capacidad del proyecto de avanzar en el tratamiento de temáticas a nivel global sea limitada (Orgaz, Molina y Carrasco, 2011).

<sup>5</sup> Los escenarios de conflictos internos en Siria y Libia han sido un teatro de oposición entre el bloque occidental (liderado por Estados Unidos y la Unión Europea) y la Federación Rusa. Principalmente en el caso sirio, Rusia se opone a la injerencia en asuntos internos y tiene un rol trascendental para el apoyo del gobierno de Al-Asad.

tecnología y energía, en relación al deseo de reducir la dependencia de Estados Unidos y la Unión Europea y dinamizar las relaciones interestatales con otros polos de poder (Gratius, 2016). Como veremos posteriormente, para el gobierno de Moscú este segundo interés será uno de los pilares más firmes para materializar la inserción internacional rusa.

La intención reformista responde a la visión que estos países tienen del mundo y las Relaciones Internacionales, en la cual no se pretende crear una nueva estructura, sino que se busca fortalecer los principales espacios de concertación a escala global:

“Los BRICS parecieran preferir preservar y reformar las estructuras existentes más que promover cambios radicales. Mientras reclaman una redistribución del poder existente hacia los poderes emergentes, se abstienen de articular un nuevo paradigma de desarrollo o de buscar una manera de socavar las instituciones económicas multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. De hecho, uno de los propósitos del grupo ha sido incrementar la capacidad de negociación de sus miembros dentro de las mencionadas instituciones” (Smith, 2015:27).

Sin embargo, no todo lo que brilla es oro. Es menester destacar que a pesar de la diversidad y amplitud de la agenda temática del grupo para fomentar la relación entre estos cinco Estados, los avances concretos han sido escasos, lo que se puede explicar por la existencia de profundas diferencias y crecientes tensiones entre ellos (González, 2015). Estos desequilibrios internos se justifican, en primera instancia, por conflictos bilaterales y tensiones diplomáticas crecientes, como por ejemplo entre India y China. A su vez, hay una gran asimetría económica entre los miembros: mientras que los casos brasileño y sudafricano presentan economías más débiles y dependientes de los precios internacionales de materias primas, tanto China como India continúan creciendo de manera sostenida<sup>6</sup> con un esquema de tecnologización y valor agregado ascendente en sus procesos productivos (Gratius, 2016).

Otro gran desafío se basa en la acotada concertación de posiciones en el marco de organizaciones y foros específicos globales -como es el caso de la Organización Mundial del Comercio, el G20 o las cumbres de cambio climático- quedando en evidencia, de este modo, una fractura interna del bloque en torno a los temas más sensibles de la agenda internacional (González, 2015). Si bien es evidente que la voluntad de los cinco es fomentar la concertación de posicionamientos en organizaciones internacionales y foros especializados, lo cierto es que cada uno representa distintos intereses nacionales, lo que dificulta una coordinación más determinada.

## **2. El peso de la letra R en el esquema de BRICS**

La relevancia del esquema BRICS para Rusia data desde los inicios de la conformación del bloque, siendo Dmitri Medvedev en 2009 fue el anfitrión de la primera cumbre en Ekaterimburgo (Gabuyev, 2015). La intención de promocionar la conformación de este grupo, así como el fortalecimiento del mismo, representa, entonces, un pilar importante en la política exterior del gobierno de Moscú.

Existe una correlación entre la conformación del grupo BRICS y la continuidad sostenida entre los tres gobiernos de Vladimir Putin (2000-2004, 2004-2008 y 2012 a la actualidad) y el gobierno de Dmitri Medvedev (2008-2012) en fomentar el rol de Rusia como líder internacional y la búsqueda de colaboración con los demás países del BRICS, entendidos como socios influyentes en el marco internacional. Los hacedores de política exterior rusa entienden que BRICS puede

---

<sup>6</sup> Rusia se presenta como un caso híbrido, ya que su economía está fuertemente ligada a los recursos naturales energéticos (gas y petróleo), los cuales son muy apreciados como recursos valiosos pero acrecientan fuertemente la dependencia de los volátiles precios internacionales.

resultar una interesante oportunidad de proyectar este liderazgo mundial con el respaldo de las principales potencias emergentes, lo que le brinda mayor apoyo a sus iniciativas reformistas.

Cabe preguntarse entonces qué es lo que motiva a Rusia para fortalecer los lazos de cooperación en el esquema BRICS y qué intereses se perciben detrás de esta participación. Es menester reflotar uno de los debates actuales fundamentales de los *think tanks* internacionales, expresado por MacFarlane (2016), en cuanto a la clasificación de “poderes emergentes” en el seno del grupo. Como detallamos anteriormente, se trata de países que presentan un creciente dinamismo y adaptación constante de sus recursos económicos en pos de generar mayores márgenes de maniobra internacionales, que se repliquen en el escenario político global. Para analizar el caso ruso se debe afirmar que no se trata de un caso de poder emergente, ya que Rusia fue una de las superpotencias de la era bipolar y contó con esquemas de vinculación propios y reglas del juego determinadas desde el Kremlin en la competencia bilateral con Estados Unidos por mayores espacios de poder a escala global (MacFarlane, 2016). La voluntad y fuerte compromiso de Rusia hacia el proyecto de BRICS evidencia, entonces, la intención de reconquistar espacios de poder que poseía anteriormente, por lo que el camino reformista es el más adecuado para dinamizar su proyección internacional.

La raíz de esta afirmación se remonta a cuestiones históricas: la caída de la URSS y las consecuencias directas que devinieron de la fragmentación del espacio soviético. Son múltiples las causas que explican los acontecimientos que concluirán con la disolución soviética y la independencia de sus repúblicas, a partir de la reforma interna y proceso de apertura llevados a cabo por la presidencia de Mijail Gorbachov, por medio del fomento de la participación ciudadana en la vida política, la conformación de una economía de mercado mixta y una nueva concepción de coexistencia pacífica que redujera el fuerte peso económico que la carrera armamentística con Estados Unidos estaba causando en la URSS (MacFarlane, 2016).

Este proceso abrió la puerta para la independencia de los Estados satélites de Europa del Este –natural espacio de influencia- y posterior segregación de los propios países post-soviéticos. La era Yeltsin, primer presidente de la Federación Rusa independiente, trajo consigo el alineamiento a la política exterior Occidental, promocionada por Estados Unidos y la Unión Europea, lo que implicó un punto de inflexión en la cosmovisión internacional rusa. En los primeros años de la década del '90 la política exterior de Rusia acompañó las principales medidas de los Estados Unidos y países europeos, percibiéndose casi como natural la armonía de intereses rusos con Occidente en base a las similitudes que suponían los pilares de la nueva Rusia: democracia y adopción de la economía capitalista; pero a mediados de la década del '90 la exclusión internacional que se divisó desde la dirigencia rusa a la hora de formar parte de las definiciones clave en la agenda de post Guerra Fría generó un fuerte sesgo nacionalista que buscó devolverle su lugar privilegiado en el orden internacional (Zubelzú, 2007).

La personalidad de Putin se impregnaría en el resurgimiento de Rusia como potencia global, y su llegada al gobierno en el año 2000 le permitirá apropiarse de objetivos basados en la reconstrucción del poderío económico, político y militar ruso. El giro político que se gestó en la presidencia de Putin encontró su determinación a partir de reformas que centralizaron el poder de mando doméstico y una fuerte estrategia de recuperación económica con una base en los recursos energéticos como herramienta de presión política para Occidente –sobre todo la Unión Europea-, en la constante búsqueda de su lugar de actor privilegiado en el sistema internacional (Clément, 2003).

El pragmatismo característico de las administraciones Putin y Medvedev contemplaron la utilización de diversos esquemas de participación y concertación en el escenario internacional, que permitiesen que Rusia recobre espacios de poder y decisión. Por ello, BRICS se presentó como una interesante oportunidad para llevar a cabo estos objetivos.

Al momento de la Primera Cumbre BRICS, Rusia se encontraba en un momento conflictivo con algunos países de su escenario regional. Por un lado, en 2008, durante la presidencia de

Medvedev, se sucedió la guerra de Osetia del Sur en Georgia<sup>7</sup>. Esta guerra de corta duración tuvo un impacto geopolítico muy marcado para Occidente, de acuerdo a Der Ghougassian (2008), ya que profundizó las grandes diferencias que existían con la visión rusa de su vecindario. En ese escenario, el aislamiento de Rusia hacia Occidente fue una respuesta ante el apoyo que Estados Unidos y la Unión Europea dieron a la contraparte georgiana, y simbolizó la clara necesidad de buscar nuevos aliados en el mundo (Der Ghougassian, 2008).

Por otro lado, el escenario de conflictividad regional se profundizaba con las crisis del gas de 2006-2008-2009 y posterior guerra en 2014 en Ucrania. El conflicto diplomático que devino en el corte del suministro de gas a Ucrania en los años anteriormente mencionados y la crisis de 2014 que llevó a un conflicto entre las regiones occidentales (apoyadas por Occidente) y orientales (apoyadas por Rusia) ucranianas y la posterior anexión de Crimea a la Federación Rusa generó un gran impacto internacional<sup>8</sup>, y llevó al régimen de Putin a discutir el rol de Estados Unidos y la Unión Europea tanto en el conflicto como en la seguridad internacional (Liik, 2014).

Estos conflictos en el espacio post-soviético y la mala relación con Occidente llevaron al gobierno ruso a pensar nuevos esquemas de alianzas, basados en la cooperación internacional y en el cuestionamiento de temas sensibles, como la seguridad o las relaciones financieras internacionales. Por ello, BRICS resulta altamente atractivo en cuanto a su carácter propagandístico: ante la mala relación con Occidente se buscaba fortalecer los lazos de cooperación con otros socios influyentes del sistema internacional que también pretendieran ganar espacios de poder en estas temáticas (Gabuyev, 2015).

“La característica de los BRICS que los llevó a auto identificarse con el concepto y que resultó en su accionar conjunto como grupo político y económico, no fue una identidad compartida como las mayores economías emergentes (y aquellos que continúan discutiendo si lo son o no, no comprenden del todo de lo que realmente se tratan los BRICS). Fue haberse dado cuenta de que comparten la visión de un nuevo orden global, y que al combinar las fuerzas en un pequeño pero estratégico grupo que une Asia, África y Latinoamérica, tienen mejores oportunidades de concretar esta visión” (Smith, 2015:21).

En las actuales circunstancias internacionales, del mismo modo que en 2008-2009 con la Guerra de Osetia, para Rusia no sólo es importante el aspecto pragmático que implica salvar su política exterior del aislamiento en relación a Occidente, sino también el simbólico. Tras la anexión de Crimea y el inicio de la guerra en el este de Ucrania, Occidente se volvió intransigente en relación a lo que entienden como el “expansionismo ruso”: se han impuesto sanciones comerciales y se ha expulsado formalmente a Rusia del G8 (Gubayev, 2015). Por ello, el proyecto BRICS se vuelve un pilar fundamental de su inserción internacional, en pos de mantener y reconquistar espacios de poder; los poderes emergentes serán su punto de apoyo en la política internacional.

Uno de los puntos clave del resurgimiento de Rusia tiene un componente securitario. Ya en los Conceptos Estratégicos de 2000 y 2008<sup>9</sup> se distingue que cualquier intromisión en el espacio

---

<sup>7</sup> La guerra de Osetia del Sur fue un conflicto entre la Federación de Rusia y la República de Georgia en el año 2008 debido a la voluntad de la región de escindirse y declarar la independencia. Ante la respuesta de Tblisi, el gobierno de Dmitri Medvedev declaró la guerra. En dicha región, hay gran presencia de ciudadanos de origen ruso.

<sup>8</sup> El espacio post-soviético, o vecindario cercano, ha sido de vital interés para la Federación Rusa desde el desmembramiento de la Unión Soviética. En ese sentido, la anexión a Crimea ha sido un punto de tensión álgido entre Ucrania y Rusia, ya que el Kremlin considera que se puede aplicar el principio de autodeterminación de los pueblos para justificar la anexión de esta región. Geopolíticamente, la base de Sebastopol y la península de Crimea resultan estratégicas para Rusia.

<sup>9</sup> El Concepto Estratégico es el principal documento emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Federación Rusa para explicar y describir que entiende el gobierno del Kremlin en cuanto a seguridad

post-soviético, así como cualquier iniciativa contraria a los intereses rusos en el espacio internacional, será visto como una amenaza a la propia soberanía del país (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2013). Por ello es que en la política exterior, uno de los principales intereses esbozados por el gobierno del Kremlin es la seguridad y ello se vincula directamente con la pretensión del BRICS de ampliar sus temas de interés

“Cabe destacar que habiéndose sumado Sudáfrica a la Declaración de la Cumbre de Sanya, los BRICS articularon por primera vez ideas muy específicas sobre el campo de la seguridad – algo que no había sido mencionado en las declaraciones previas y que probablemente haya sido reflejo de la presencia conjunta en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ese año. La declaración conjunta del BRICS sobre Libia se vio fortalecida por Sudáfrica y tuvo un impacto considerable en el debate global sobre la intervención humanitaria y debilitó el relato occidental de que la resolución 1973 había dado pie a una intervención modelo” (Smith, 2015:30).

En cuanto a la dinámica de seguridad, en el foco de atención ruso se encuentra China, la otra gran potencia Euroasiática del grupo. La esfera de cooperación de ambos países podría centrarse en Asia Central, donde Estados Unidos cobró gran significancia desde la intervención en Afganistán de 2001 y representa un desafío al liderazgo natural ruso en países como Kazajistán, Uzbekistán o Turkmenistán (MacFarlane, 2016). El rol de China en la dinámica de seguridad es esencial ya que se trata de un país contestatario del papel de Estados Unidos en la seguridad del Extremo Oriente y Asia Central, y la posición común de Pekín y Moscú como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *“The two states share considerable unhappiness with the current configuration of power in the international system and, in their bilateral statements, have expressed a preference for a multipolar world order. They both strongly support the United Nations as a means of constraining US unilateralism”*<sup>10</sup> (MacFarlane, 2016:55).

El otro gran eje de interés en la inserción internacional de Rusia se basa en la promoción de inversiones y comercio. La integración en la economía internacional ha sido una importante meta para el gobierno ruso, en particular en cuanto al acceso a mercados internacionales para sus exportaciones, igualdad de tratamiento en relación al dumping y la no discriminación de productos rusos, y un mejor posicionamiento en el manejo de las relaciones económicas mundiales en organismos internacionales (MacFarlane, 2016). Nuevamente, en el aspecto económico, la alianza con China forma parte del núcleo de intereses que Rusia plantea en el BRICS.

A partir de las sanciones a raíz de la guerra de Ucrania, pareciera que la proyección económica de Rusia ha virado hacia Asia Pacífico, por lo que mayor profundización de la cooperación bilateral implicaría una menor dependencia de Occidente y principalmente, de la Unión Europea, que es el principal mercado de las exportaciones rusas (Noyola Rodríguez, 2015). Trascendiendo lo netamente bilateral, ambos países perciben la relevancia geopolítica de la región euroasiática y han emprendido diversos proyectos de integración para proyectar su liderazgo conjunto en la región.

La estrategia rusa ha sido establecer la Unión Económica Euroasiática<sup>11</sup>, también conocida como la Unión Euroasiática, teniendo como principal objetivo la integración económica entre

---

multinivel (nacional, regional e internacional) y cuáles son las principales amenazas que atentan contra los intereses nacionales de Rusia (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2013).

<sup>10</sup> Ambos estados comparten una considerable disconformidad con la actual configuración de poder en el sistema internacional, y en sus declaraciones bilaterales, han expresado una preferencia por un orden internacional multipolar. Ambos han apoyado fuertemente a Naciones Unidas como un medio de constreñir el unilateralismo de Estados Unidos (traducción propia).

<sup>11</sup> La Unión Económica Euroasiática es un proyecto de integración ruso fundado en 2015, en el cual participan Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Rusia, y por el cual se busca fomentar un mercado

Rusia, Bielorrusia y Kazajstán, los dos estados *pivot* aliados en la región; asimismo, China ha promovido recientemente la nueva Ruta de la Seda<sup>12</sup>, una iniciativa que busca utilizar el poder financiero chino para integrar física y económicamente Eurasia, compartiendo un interés similar al ruso en la proyección regional (Tcherneva, 2016). En este sentido, la profundización de BRICS y una mayor fluidez en la relación sino-rusa podrían contribuir a generar acuerdos fehacientes en el marco de la integración económica de este espacio regional. La participación de ambas potencias en la Organización de Cooperación de Shanghai<sup>13</sup> apunta en esta dirección.

En resumen, en el caso ruso son tres los intereses fundamentales que tienen un fuerte peso en su cosmovisión de la inserción internacional: en cuanto a la proyección de liderazgo internacional, el proyecto BRICS le ha permitido conformar un espacio de interacción y diálogo con los principales poderes emergentes del mundo, para potenciar iniciativas que permitan la democratización del orden internacional y la igualdad soberana entre Estados. Los otros dos intereses fundamentales, la seguridad internacional y el reforzamiento de vínculos económicos con la región euroasiática, cuentan con la necesidad de afianzar las relaciones bilaterales con China, el gran actor que Rusia destaca dentro del grupo BRICS. Esta alianza le permitiría al gobierno de Moscú asegurar una estabilidad marcada en el espacio post-soviético, reforzando su liderazgo natural en la zona y aislando los intereses occidentales (principalmente de Estados Unidos en cuanto a seguridad y la Unión Europea en las relaciones económico-comerciales) de un área geopolítica tan sensible para los intereses nacionales rusos.

### 3. Balance de la inserción rusa en la región: el retorno del *global player*

La emergencia de nuevos poderes y el crecimiento que contribuyó a cambios en los patrones económicos del actual escenario internacional han sido las principales características del orden de la primera década del milenio. Para analizar estas transformaciones, resulta útil acuñar la idea del **ascenso de los otros** para intentar dar cuenta de la aparición de nuevos actores y la configuración de nuevos espacios de poder que permitan una mayor participación de los mismos en la toma de decisiones mundiales. BRICS ha resultado una coalición destacada de esta coyuntura novedosa, y ha pasado las pruebas para continuar siendo un polo de poder a pesar de los propios cambios de la economía internacional.

Este trabajo ha buscado analizar la inserción internacional de la Federación Rusa en base al proyecto BRICS, teniendo en cuenta que se trata de uno de los Estados más relevantes en cuanto a su capacidad económica y su influencia internacional en el bloque. En cuanto al primer objetivo, que trataba de describir los principios y fines que englobaron la formación de este proyecto de cooperación y las repercusiones que trajo aparejada su aparición en el escenario internacional, se puede destacar que la principal pretensión de los Estados miembros es buscar mayores márgenes de maniobra en el escenario internacional, que correlacionen el crecimiento económico con un rol

---

único con libertad de bienes, capitales, servicios y personas. Para más información ver: <http://www.eurasiancommission.org>

<sup>12</sup> La nueva Ruta de la Seda (o *one belt, one road*, por su nombre en inglés) es una iniciativa china que busca la promoción comercial de casi 60 países que conformaban la antigua ruta de la seda en la era colonial. Según lo anunciado por el presidente chino Xi Jinping, el proyecto contiene cinco pilares fundamentales: comunicación política, circulación monetaria, amistad entre pueblos, conectividad vital y fluidez. La puesta en marcha de este proyecto se efectuará a través de las inversiones importantes con planes de ayuda para empresas chinas interesadas en el mercado exterior. Para más información ver: <http://edition.cnn.com/2017/05/11/asia/china-one-belt-one-road-explainer/index.html>

<sup>13</sup> La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) es una organización intergubernamental fundada en 1996, que centra su actividad en materia de seguridad, relaciones económicas y promoción cultural. Sus miembros actuales son China, India, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Rusia, Tadjikistán y Uzbekistán (países de Asia Central y Extremo Oriente). Para más información ver: <http://www.sectesco.org/>



preponderante en el escenario político del sistema internacional. Para ello, la reconfiguración del orden mundial que proponen los BRICS se basa en la adherencia a principios fundamentales del Derecho Internacional, como la soberanía nacional y la resolución pacífica de los conflictos internacionales.

En ese sentido, el cambio que se propone no se basa tanto en las reglas del juego, sino en cómo se administran, bregando por una mayor democratización en la toma de decisiones internacionales y privilegiando el consenso internacional por sobre la imposición de soluciones de forma arbitraria, sobre todo en referencia al accionar de Estados Unidos. Para este cometido, los miembros del BRICS entienden que es necesario profundizar los espacios de diálogo y coordinación, para actuar conjuntamente y ganar mayor legitimidad internacional a comparación de lanzar iniciativas unilaterales. La profundización de las temáticas tratadas por el bloque, así como la regularidad en sus reuniones demostró que el proyecto BRICS podía establecerse como un proyecto a largo plazo.

En relación al segundo objetivo, que intentaba dar cuenta del caso ruso en cuanto a su naturaleza e intereses, se debe destacar que Rusia no es un poder emergente, sino que es una potencia que busca reestablecer su rol de jugador global y decisor trascendental de la agenda internacional. La caída de la URSS y el gobierno de Yeltsin con su giro occidentalista implicaron un relegamiento del liderazgo mundial ruso. La llegada al gobierno de Vladimir Putin, y la continuación de sus premisas por parte de Dmitri Medvedev, implicaron el resurgimiento de Rusia como potencia mundial a partir de una aproximación pragmática de la política internacional que le permita disminuir la dependencia de Occidente y generar nuevas alianzas en la escena mundial.

Rusia se erigió como el principal Estado promotor de la transformación de BRICS desde un constructo por parte de Goldman Sachs para promocionar inversiones en estos países, a una reconocida coalición interestatal de poderes emergentes que brindarían una nueva y fresca óptica acerca de las relaciones internacionales. Ello se vincula directamente con la intención de recobrar influencia internacional en detrimento de la posición hegemónica de Estados Unidos luego del fin de la Guerra Fría. Por ello, podemos considerar al BRICS como puente para este cometido, en relación a una oportunidad de acercamiento a los países en vías de desarrollo, la coordinación de agendas de interés común y una revisión de las reglas de los grandes foros multilaterales.

La crisis financiera internacional de 2008 y el reposicionamiento en su escenario regional próximo, le permitieron a Rusia resurgir en la arena internacional y tener un papel de primacía en las problemáticas coyunturales de la actualidad, principalmente en cuanto a la seguridad internacional. La posición intransigente rusa en escenarios de conflicto como Libia o Siria se debió en parte al apoyo que sus nuevos aliados le brindaron, como contra cara de la solución que Occidente pretendía. La diplomacia BRICS en el caso ruso ha dado grandes frutos si tomamos en consideración los objetivos globales que el Kremlin buscaba lograr por medio de este proyecto.

Existen ciertos desafíos de cara al futuro que deberán tenerse en cuenta por parte de los hacedores de política rusa si se busca continuar con el BRICS como principal plataforma de inserción internacional. Los vaivenes de la economía internacional han generado serios obstáculos en los escenarios domésticos de los miembros de la coalición, por lo cual se ha resaltado en la reunión de Goa de 2016 la necesidad de continuar con la profundización de la cooperación como forma de fomentar la recuperación económica, así como avanzar en nuevos espacios de potencialidad, como el caso del energético, vital para los intereses rusos.

El fomento de una visión integral del sistema internacional, en temáticas variadas como la seguridad internacional, la arquitectura financiera, las relaciones económicas o la vinculación cultural, requieren trascender de las meras declaraciones políticas en el marco de las cumbres, para concretarse en planes de acción específicos intergubernamentales que contemplen esta proliferación temática. La asimetría entre sus miembros y la diversidad de intereses nacionales englobados en sus estrategias de política exterior complejizan la capacidad de concertar estas medidas concretas.

No se puede dejar de mencionar que en los últimos meses la política exterior de estos países ha sufrido algunas mutaciones por el propio devenir del sistema internacional. La llegada al gobierno de Donald Trump en Estados Unidos y la competencia económica que esta administración plantea en torno a China, quien intenta promocionar un nuevo eje pacífico para la economía internacional, han permeado la agenda de Beijing para con los países en vías de desarrollo. Por otro lado, Brasil se ha replegado en su rol de líder regional en América Latina debido a un profundo cuestionamiento político interno. En similar sintonía, tanto India como Sudáfrica han reducido su visibilidad internacional para dedicar sus esfuerzos a consolidar un progreso económico en su esfera doméstica, en un mundo que cada vez se inclina más al proteccionismo y al nacionalismo. Claramente Rusia no escapa de estas vicisitudes y escenarios diversos, como su rol en la guerra de Siria, la creciente enemistad con el Reino Unido y el bloque europeo, y la crisis de los precios de los *commodities* afectaron el plan inicial de apostar al BRICS como único bloque posible para rever las reglas del juego del sistema internacional.

En los últimos años, la principal tendencia en la literatura de las Relaciones Internacionales ha sido hablar del **ascenso de los otros**, o el surgimiento de poderes emergentes, para el análisis de las nuevas especificidades del orden internacional. El fenómeno estudiado se materializó en 2009 con la primera cumbre de BRICS, una coalición conformada por Brasil, Rusia, China, India y posteriormente Sudáfrica, que generó un giro inédito en el escenario internacional: los países desarrollados ahora debían compartir espacios de poder con los poderes en vías de desarrollo. Esta realidad fue aprovechada por Rusia, un gigante que buscaba restablecerse tras una seria crisis de liderazgo regional e internacional.

BRICS se ha convertido en la principal plataforma de inserción internacional para Rusia, planteando la necesidad de democratizar los espacios de decisión internacionales y garantizándole un lugar privilegiado en el concierto de los principales Estados del mundo. Sin embargo, será necesario repensar la forma de proyectar esta vinculación estratégica y potenciarla para dar cuenta de nuevas realidades mundiales. El potencial de BRICS para transformarse en una alianza política consolidada, que pueda reflejar los intereses de sus miembros a nivel mundial, dependerá de si el bloque es capaz de proponer un enfoque consistente y coordinado, actuando de manera conjunta en los ámbitos de decisión global para presionar por una reforma de las mayores organizaciones internacionales a pesar de la coyuntura cambiante de las nuevas dinámicas de la Política Internacional. Ese enfoque dependerá también de la propia voluntad de sus miembros para dejar atrás sus diferencias y establecer una hoja de ruta que encuentre puntos en común en la actualidad de la Política Internacional, que trasciendan lo meramente comercial e impulsen nuevas directrices que generen puntos de contacto duraderos y estables.

Rusia ha proyectado una imagen y cosmovisión particulares en la Política Internacional, jugando las cartas de potencia global en temas sensibles de la agenda (sobre todo en seguridad internacional y regional euroasiática), pero también ha sabido aprovechar su condición de país no-occidental como forma de acercarse al mundo, generar empatía y alianzas para distintas iniciativas en la arquitectura multilateral. En este segundo camino es donde se evidencia la relevancia de la estrategia rusa para BRICS, por lo que el éxito de este proyecto es precisamente el éxito de Rusia.

## **Bibliografía**

- CLÉMENT, C. (2003). Los orígenes del fenómeno Putin, en *Le Monde Diplomatique*, 44
- DER GHOUGASSIAN, K. (2007). Georgia: la vigencia de la primacía de la agenda nacionalista, en ZUBELZÚ, G., GHOUGASSIAN, K. D., CÚNEO, M. A., ORUÉ, M. *Sistemas políticos, revoluciones de colores y perspectivas. Los casos de Georgia, Ucrania y Kirguistán*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires

- GABUYEV, A. (2015). Por qué los BRICS son importantes para Rusia, en *Russia Beyond the Headlines*, 25 de mayo. Disponible en: [https://es.rbth.com/blogs/2015/05/25/por\\_que\\_los\\_brics\\_son\\_importantes\\_para\\_rusia\\_49843](https://es.rbth.com/blogs/2015/05/25/por_que_los_brics_son_importantes_para_rusia_49843)
- GIACCAGLIA, C. (2016). Poderes medios emergentes y orden internacional: hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales, en LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. (eds.). *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el sur global*, UNR Editora, Rosario. Disponible en: [http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/poderes\\_emergentes\\_ebook.pdf](http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/poderes_emergentes_ebook.pdf)
- GONZÁLEZ, A. (2015). Los BRICS y la gobernanza económica mundial, en revista *Política Exterior*, 164, pp. 1-5
- GRATIUS, S. (2016). Los BRICS: menos crecimiento, más poder internacional, en *Opinión*, 437, CIDOB. Disponible en: [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/seguridad\\_y\\_politica\\_mundial/los\\_brics\\_menos\\_crecimiento\\_mas\\_poder\\_internacional](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/seguridad_y_politica_mundial/los_brics_menos_crecimiento_mas_poder_internacional)
- LIJK, K. (2014) (ed.). *Russia's pivot to Eurasia*, European Council on Foreign Relations, London. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR103\\_RUSSIA\\_COLLECTION\\_290514\\_AW.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR103_RUSSIA_COLLECTION_290514_AW.pdf)
- MACFARLANE, N. (2016). The 'R' in BRICS: is Russia an emerging power?, en *International Affairs*, 82, pp. 41-57
- MILANI, C. (2015). Los países emergentes en el orden mundial actual: cambios y legitimidad política, en PELFINI, A.; FULQUET, G. (coords.). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires
- NOYOLA RODRÍGUEZ, A. (2015). Rusia y China: centros de decisiones del BRICS, en *Cuadernos de Coyuntura*, 24 de julio, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://coyuntura.sociales.uba.ar/rusia-y-china-centros-de-decisiones-del-brics/>
- ORGAZ, L.; MOLINA, L.; CARRASCO, C. (2011). El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC, en *Documentos Ocasionales*, 1101, Banco de España, Madrid. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/11/Fich/do1101.pdf>
- SHARMA, R. (2012). Broken BRICs, en *Foreign Affairs*, 91 (6). Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2012-10-22/broken-brics>
- SMITH, K. (2015). La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global, en PELFINI, A.; FULQUET, G. (coords.). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires
- TAYLOR, I. (2016). Emerging Powers and global governance, en LECHINI, G.; GIACCAGLIA, C. (eds.). *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el sur global*, UNR Editora, Rosario. Disponible en: [http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/poderes\\_emergentes\\_ebook.pdf](http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/poderes_emergentes_ebook.pdf)
- TCHERNEVA, V. (2016). Entre la Unión Euroasiática y la Ruta de la Seda, en *Política Exterior*, 173. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/entre-la-union-euroasiatica-y-la-ruta-de-la-seda/>
- THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION (2013). *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*. Recopilado de: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38!OpenDocument>
- ZAKARIA, F. (2008). *The post-american world*, W. W. Norton & Company, New York London
- ZUBELZÚ, G. (2007). Entender a Rusia a través de sus fuerzas profundas: dificultades y desafíos de una reflexión recurrente, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (1), pp. 102-120

## Cambio Climático y Energía: antecedentes y debates en torno a la adopción e implementación del Acuerdo de París

María del Pilar Bueno\*  
DUILIO LORENZO CALCAGNO\*\*

### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar algunos aspectos del debate relativo a la dída cambio climático-transición energética en el contexto de adopción e implementación del Acuerdo de París. En tal sentido, primero se identifican tres posturas características en la bibliografía respecto a dicho binomio: optimista, transnacionalista y tecnocrático; pesimista; y realista, gradualista. Luego, y a partir de una breve caracterización del proceso multilateral en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se estudian las contribuciones nacionales presentadas por los diez países que generan mayor cantidad de emisiones totales de GEIs a nivel global con el fin de identificar en qué sentido los esfuerzos comprometidos se orientan hacia dicha transición.

**Palabras claves:** Cambio Climático - Energía - Sociedad - Acuerdo de París - Contribuciones Nacionalmente Determinadas

## Climate Change and Energy: background and debates around the adoption and implementation of the Paris Agreement

### Abstract

The objective of this article is to analyze some aspects of the debate regarding the climate change-energy transition in the context of the adoption and the implementation of the Paris Agreement. In this regard, firstly, three characteristic positions in the bibliography are identified with respect to the relation CC-Energy: optimistic, transnational and technocratic; pessimistic; and realistic, gradualist. Secondly, and from a brief characterization of the multilateral process in the United Nations Framework Convention on Climate Change, the national contributions presented by the ten countries that generate the greatest amount of total GHG emissions at a global level are studied in order to identify if the committed efforts are oriented towards this transition.

**Key words:** Climate Change - Energy - Society - Paris Agreement - Nationally Determined Contributions

TRABAJO RECIBIDO: 16/04/2018 TRABAJO ACEPTADO: 21/05/2018

---

\* Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Co-Presidente del Comité de Adaptación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Negociadora de cambio climático por Argentina. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Correo electrónico: [mbueno@conicet.gov.ar](mailto:mbueno@conicet.gov.ar)

\*\* Profesor de Grado Universitario en Historia. Becario doctoral Fundación YPF-CONICET, Facultad de Ingeniería (Instituto CEDIAC) y Facultad de Educación, Universidad Nacional de Cuyo (UNCU, Argentina). Correo electrónico: [dcalcagno@cediac.uncu.edu.ar](mailto:dcalcagno@cediac.uncu.edu.ar)

## Introducción

Los últimos tres siglos en la historia de la humanidad han presenciado una transformación sin precedentes en numerosos ámbitos de la vida social. Todos estos cambios, desde las revoluciones en las comunicaciones y el transporte, el crecimiento exponencial (y desigual) de la disponibilidad de bienes y servicios, así como las enormes modificaciones en las relaciones entre las sociedades y la naturaleza (se trate o no de un binomio dicotómico o integren un todo, tal como sostenemos), han estado signados por las posibilidades técnicas, económicas y políticas de explotar recursos energéticos y convertirlos en servicios energéticos.

La evolución en el modo a través del cual las sociedades han aprovechado estos recursos ha estado marcada por sucesivas transiciones, en las cuales los recursos naturales y su aprovechamiento han sufrido transformaciones más o menos radicales a través de cambios técnicos, económicos pero también sociales, motivo por el cual, se puede hablar de entramados socio-energéticos y de la necesidad del análisis sobre esta complejidad (Miller et.al., 2013; Miller et. al., 2015). Este enfoque implica poner atención sobre determinadas configuraciones espaciales, distributivas, políticas y económicas de la interrelación entre sociedades y energía. Asimismo, atender al problema de las escalas de los fenómenos, que van desde los efectos de la construcción de infraestructuras energéticas en comunidades locales hasta fenómenos de naturaleza nacional o internacional.

Si se considera una visión panorámica y global de las trayectorias socio-energéticas de la contemporaneidad, se observa que las sociedades han apelado de forma extensiva al uso del carbón mineral y de hidrocarburos (fundamentalmente al petróleo y en épocas más recientes al gas natural), para la satisfacción de las necesidades energéticas en las áreas de transporte, electricidad y calefacción. Asimismo, otras soluciones comparativamente menos significativas han incluido la energía nuclear, la hidroeléctrica y las renovables no convencionales, tales como el uso de bioenergía, el aprovechamiento de la energía solar y eólica, entre otras (Smil, 2004; Podobnik, 2006).

Los entramados socio-energéticos, como todo otro producto material e ideacional del ser humano (Nicholson, 2016), entrañan impactos ambientales concretos que se evidencian en las distintas escalas mencionadas. El cambio climático se relaciona con dichas escalas aunque en cada una se presenta con condiciones diferenciales (Cherp et. al., 2011). De hecho, el cambio climático, como asunto de la agenda ambiental internacional, está profundamente imbricado con otros dilemas ambientales y por ende con las construcciones sociales, políticas y económicas de las sociedades en un momento histórico determinado.

En tal sentido, existe una relación entre el cambio climático, como uno de los principales desafíos que enfrentan las sociedades contemporáneas, y los entramados socio-energéticos actuales. El carácter prácticamente omnipresente de las realidades energéticas en la vida de las sociedades y Estados lleva a considerar el impacto múltiple que implica la pervivencia de determinados tipos de producciones y usos energéticos. Además de sus consecuencias políticas y económicas internacionales y domésticas (Strange, 1994; Steven et. al., 2014; Jones y Steven: 2015), los actuales entramados socio-energéticos están asociados con el cambio climático por su carácter de sectores generadores de una cantidad de emisiones que, de seguir su curso ascendente, son consideradas insostenibles en el futuro<sup>1</sup>.

Dicho vínculo es multidimensional y, según la perspectiva, puede o no considerarse necesario y natural. Esto significa que el debate sobre cambio climático no siempre tuvo como epicentro a los sistemas energéticos. Esta asociación se ha visto especialmente plasmada como producto de la asociación ciencia y política climática. En tal sentido, el reconocimiento de que

---

<sup>1</sup> Tal y como sucede con la responsabilidad de las emisiones en sentido amplio, también las contribuciones del sector energético muestran una profunda heterogeneidad a nivel internacional, con el liderazgo indiscutible de las sociedades con alto consumo de combustibles fósiles (International Energy Agency, 2015).

el cambio climático tiene orígenes antropogénicos, por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), desde sus informes de 1990, ha sido clave. Desde dicho momento, aunque con distintas intensidades y propuestas, la energía fue puesta sobre la mesa como principal sector generador de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs).

El debate ha tenido distintos hilos conductores. Uno de los más significativos ha girado en torno a proteger el soporte natural de las sociedades y, a la vez, sostener el crecimiento económico. De este modo, las recetas se han concentrado en sostener el crecimiento económico, a la vez que apostar por soluciones que no lleven a una catástrofe climática a través del desarrollo de economías hipocarbónicas. Esto ha implicado promover el desacople entre crecimiento económico y emisiones de GEIs. Para ello se ha apostado por una solución tecnocrática que no implique cambios sustantivos en los modos de vida, especialmente de las sociedades altamente urbanizadas de países centrales, las que han alcanzado altos niveles de producción y consumo energéticos.

Sin embargo, el problema central de este desacople reside en la relativa urgencia con que se deben tomar medidas de adaptación y mitigación para enfrentar el cambio climático global junto con el carácter inercial característico de los entramados energéticos. De acuerdo con Smil (2010), las infraestructuras energéticas son las más complejas e intensivas, en términos de capital, que poseen las sociedades modernas. Los cambios sustanciales en dichas infraestructuras, también denominados transiciones por la literatura especializada, involucran y desafían importantes intereses espaciales, políticos y económicos multinivel.

La relación cambio climático-transiciones energéticas se ha manifestado en el contexto multilateral de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), en cuyo seno se adoptó, en diciembre de 2015, el Acuerdo de París. Dicho Acuerdo constituye el segundo intento de implementación de la Convención y sus provisiones, luego del Protocolo de Kioto. El modelo que supone el Acuerdo, *bottom up*, implica que cada Parte establece cuál será su contribución con la lucha internacional contra el cambio climático. Las contribuciones nacionalmente determinadas (NDCs, por sus siglas en inglés), como nuevo vehículo de la acción climática, suponen una amplitud de alcance dado por el artículo 3 del Acuerdo, y el componente de mitigación se rige por los aspectos incluidos en el artículo 4. Los mismos incluyen, que no puede haber regresión en los esfuerzos, que los países desarrollados deben continuar teniendo el liderazgo de la acción climática y que se alcanzará un pico de emisiones pero que los países en desarrollo requerirán más tiempo para lograrlo, entre otros. Sin embargo, por su naturaleza nacionalmente determinada, las NDCs suponen un desafío político y metodológico que deriva de los distintos tipos de metas que han asumido los países. Mientras algunos se han puesto metas focalizadas en reducciones en base a un escenario de emisiones proyectadas, otros han apostado por la eficiencia energética y/o la mejora de la participación de las energías renovables en sus matrices.

Por lo expuesto, el presente artículo tiene como objetivo analizar algunos aspectos de los debates relativos a la década cambio climático-transición energética en el contexto de adopción e implementación del Acuerdo de París. Para ello, se identifican las posturas salientes de la bibliografía respecto al binomio, que se han expresado en el ámbito político de la Convención. Asimismo, se estudian las contribuciones nacionales presentadas a la CMNUCC por los diez países que generan mayor cantidad de emisiones totales de GEIs a nivel global con el fin de identificar en qué sentido los esfuerzos se orientan hacia dicha transición.

En tal sentido afirmamos, a manera de hipótesis, que las negociaciones multilaterales de cambio climático por el fallido Acuerdo de Copenhague y hasta que se alcanzó un nuevo mandato de negociación hacia París (2007-2011), estuvieron impregnadas por una visión optimista, transnacionalista y tecnocrática que encontraron en el liderazgo europeo un catalizador particular. Sin embargo, a medida que se negoció y adoptó el sistema de

contribuciones nacionales donde cada país debe aportar su esfuerzo en la lucha contra el cambio climático, especialmente desde Varsovia (2013), los países encontraron en la postura realista, gradualista una posición más acorde con sus circunstancias nacionales y el contexto internacional. Esto es, con la información provista por el IPCC en términos de efectos del cambio climático, tanto como las indagaciones de distintos actores sobre los costos crecientes de hacer frente a la acción de mitigación y de adaptación.

La metodología del trabajo propone, primeramente, una categorización de las posturas sobre la interrelación entre cambio climático y transiciones energéticas en el marco de los momentos fundamentales de la constitución del tema cambio climático-clima en la esfera internacional y acordes con la literatura (enfoque no exhaustivo). El método aplicado aquí es el de análisis documental de fuentes primarias y literatura especializada. La segunda instancia metodológica recurre a la descripción detallada de la trayectoria histórica que antecedió al Acuerdo de París, a partir de la consideración de los puntos de inflexión fundamentales y el método consiguiente es el histórico-descriptivo. Finalmente, la tercera etapa apela a un estudio de casos para identificar de qué manera las contribuciones nacionales en el contexto del Acuerdo de París se identifican con una o más de las posturas de la literatura, según un análisis de contenido de las mismas y de fuentes secundarias y según las estrategias e intereses de cada país.

Según la propuesta metodológica, el artículo se estructura en tres secciones además de la presente Introducción. En la primera se incluyen los antecedentes y notas principales de la trayectoria histórica del análisis sobre la interrelación cambio climático-energía a partir de la contextualización de hitos fundamentales que han marcado cambios y continuidades en el debate, así como se identifican las principales posturas referidas al binomio analizado de acuerdo a la literatura disponible. La segunda sección procura dar cuenta del proceso histórico que da lugar al Acuerdo de París y las contribuciones nacionales particulares en la dñada expuesta en torno a las propuestas de reducción de emisiones, eficiencia y otros aspectos relacionados con el sector energético. Finalmente, la tercera parte del artículo se enfoca en algunas de dichas contribuciones nacionales en los casos de países emisores de GEIs principales y en qué medida éstas recogen aspectos ligados al sector energético.

Además de la contribución científica que implica el análisis de la trayectoria de los principales debates sobre la interrelación energía-cambio climático (particularmente en Relaciones internacionales y Estudios Ambientales), cabe destacar la importancia social de este t3pico. Esto se debe a que las transiciones socio-energéticas requeridas por el desafío del cambio climático no tienen precedentes (y por lo tanto son altamente desafiantes) en dos sentidos. En primer lugar, el cambio tecnol3gico hacia fuentes bajas en emisiones de GEIs debe alcanzar aceptación y consenso en la sociedad internacional. Al mismo tiempo, las transiciones hist3ricas se dieron particularmente en los 3mbitos nacionales, donde las decisiones sobre pol3ticas energ3ticas encuentran su principal radicaci3n (CHERP et. al., 2018). En segundo lugar, por la posibilidad de que los cambios necesarios impliquen transformaciones en los estilos de vida poco compatibles con los estilos de consumo contempor3neos.

## **1. Antecedentes y posturas del cambio de paradigma en la transici3n energ3tica con relaci3n al cambio clim3tico**

Hemos dicho que la promoci3n del desacople de las emisiones de GEIs con relaci3n al crecimiento econ3mico supuso un cambio de la relaci3n clima-energía. En tal sentido, algunos documentos internacionales como el Informe Stern (2007) y los reportes del IPCC constituyen antecedentes significativos en dicha trayectoria.

Partiendo de la base de que el cambio clim3tico es una de las amenazas m3s significativas de nuestro tiempo, el equipo dirigido por Nicholas Stern que inform3 al gobierno

de Reino Unido respecto a la economía del cambio climático y la estabilización de la concentración de GEIs se focalizó en la receta para alcanzar dicha disociación. Para ello apuntó un conjunto de instrumentos económicos basados en el precio al carbono, la política tecnológica y la importancia de derribar barreras ligadas al cambio comportamental. Para convencer a la sociedad y a su gobierno de que el dinero invertido en la transición era una inversión a futuro, sostuvo una baja tasa de descuento que le ha supuesto un conjunto de críticas contundentes de otros académicos (Maddison, 2006; Tol y Yohe, 2006; Mendelsohn, 2007; Nordhaus, 2007; Weitzman, 2007). Es así que argumentó que los costos de la adaptación al cambio climático serían en el futuro mayores si se tiene en cuenta el impacto en el acceso y suministro de agua, la producción de alimentos, la salud y el uso de la tierra, entre otros. En este sentido, Stern afirmó que la estabilización de la concentración de GEIs en la atmósfera era viable y compatible con el crecimiento económico, por lo cual el mundo no tenía que elegir en la medida en la cual las tecnologías energéticas habían cambiado la correlación de las estructuras económicas.

Las afirmaciones sobre la economía del cambio climático se han visto favorecidas por una serie de factores ligados a la relación entre oferta y demanda internacional de energías renovables, incluyendo la estructura de costos. Cabe mencionar el incremento de la demanda internacional de renovables especialmente vinculado al transporte y a la industria, acompañado por un contexto internacional que requirió recetas basadas en la seguridad energética. Esto abarca el impulso de reducir los efectos económicos que derivan de la alta volatilidad de los precios internacionales de las energías convencionales. A esto es posible adicionar la estabilización de los precios de las renovables con una notable reducción de costos e incremento de la competitividad económica, junto con la sostenibilidad social y ambiental de dichas energías, favoreciendo la descarbonización del sector. Del mismo modo, la creación de empleo y el desarrollo de cadenas de valor locales en torno a dichas energías, incluyendo la autogeneración (IRENA, 2018a; 2018b)

La ciencia climática, y en particular los informes del IPCC han avanzado en el mismo sentido. El informe especial del IPCC realizado en 2011 sobre energías renovables y mitigación del cambio climático dio cuenta de la creciente demanda de servicios energéticos, del incremento de las emisiones derivadas de dicho sector, de la posibilidad de considerar a las energías renovables y a la eficiencia energética como modos de promover soluciones frente al cambio climático, la potencialidad de las energías renovables a pesar de constituir en 2008 solo el 13% de la matriz energética mundial y la tendencia a la baja de los costos que había sido otrora un obstáculo significativo para la transformación energética.

Del mismo modo, el último informe de evaluación del IPCC (AR5, 2014), en su capítulo destinado al sector energético, mostró que este sigue constituyendo el mayor contribuyente a las emisiones de GEIs con un valor cercano al 35% de las emisiones totales globales, a valores 2010. Este porcentaje se relaciona con el incremento de la demanda asociada al rápido crecimiento económico y la mayor participación del carbón en las combinaciones energéticas a nivel global.

En cuanto a las soluciones, el Panel ha apostado por la eficiencia energética y el cambio en los sistemas energéticos que involucra la inclusión de energías de fuentes renovables, así como la captura y almacenamiento de dióxido de carbono, a pesar de las incertezas científicas ligadas a los métodos actuales en este campo y la necesidad de mayor investigación. El informe de evaluación de 2014 también hace hincapié en que debe alcanzarse imperiosamente un pico de emisiones a nivel internacional y una posterior reducción paulatina de emisiones hasta llegar a cero. Estos aspectos fueron especialmente recogidos en el Acuerdo de París, en la medida que incluye la importancia de alcanzar un pico de emisiones, partiendo del liderazgo de los países desarrollados a tal efecto.

Uno de los puntos de mayor relevancia que el IPCC pone en evidencia en su informe de 2011 se vincula con el cambio que significó, no solo la apuesta por las energías renovables, sino



especialmente, la necesidad de desacoplar la díada crecimiento económico-emisiones de GEIs. Esta idea atraviesa el debate ambiental transversalmente si se tiene en cuenta que el concepto de desarrollo sostenible fue diseñado para responder a la brecha conservación-desarrollo económico, que en los años ochenta fue evidente y que tuvo a los países en desarrollo como protagonistas. Especialmente fueron estos países los que pusieron el segundo componente como condición para el abordaje de los entonces nuevos temas ambientales en los marcos multilaterales. De este modo, se discutió la impronta de los modelos económicos y estilos de desarrollo y su impacto en la base ecológica (Guimarães, 2001).

En este sentido, las dinámicas de vinculación entre el cambio climático y las tecnologías energéticas responden a un cambio de paradigma, lo que no quita que tenga raíces históricas y habilite posturas distintas respecto a cómo se articula la relación. Cada una de estas posturas ha presentado momentos de mayor o menor auge en el debate internacional y se ha desarrollado con distinta suerte según cada país, región y los diversos sectores y actores públicos y privados involucrados. Cada posición ha desarrollado distintos argumentos y una gran variedad de literatura ha sido producida por investigadores y ensayistas, quienes promueven sus posturas en el debate internacional.

De acuerdo con un análisis no exhaustivo de la literatura disponible, es posible identificar tres posturas referidas a dicho binomio. Cada una de ellas abriga una importante variedad de líneas de análisis. En primer lugar, una postura **optimista, transnacionalista y tecnocrática** basada en la fe en la posibilidad de fomentar transiciones hacia el uso extensivo de energías renovables a nivel global. Dicha posición está estrechamente ligada con la infraestructura institucional y los objetivos multilaterales ligados con la crisis climática desarrollados desde la década de 1990. Esta visión generalmente reconoce la existencia de dificultades para enfrentar el cambio climático, aunque tiende a resaltar los logros alcanzados en tal sentido (Hewitt, 2012). Esos obstáculos pueden ser superados a través de la coordinación e integración de los distintos niveles del Estado y los organismos internacionales en las áreas de contaminación, cambio climático y energía (Bryner; Duffy, 2012).

DeMarco (2017) presenta un ejemplo en esta postura. Su propuesta está orientada a un futuro en el cual los sistemas energéticos, entre otros, sean libres de carbono, es decir que no emitan GEIs o cuyas emisiones sean compensadas por la captura de los mismos en otros sectores. Esta autora considera que para alcanzar esa meta, la humanidad deberá emprender esfuerzos similares a los de la preparación para una guerra en defensa de la Tierra.

La posibilidad y necesidad de la promoción de mecanismos de mercado tales como incentivos al sector privado y el intercambio de bonos por emisiones de dióxido de carbono (Stewart et. al., 2009) es una de las notas principales de esta concepción. Es más, se afirma que la transición hacia una economía verde dará como resultado la creación de empleos y el crecimiento económico (Pollin, 2015). Otro asunto central es la apuesta por innovaciones tecnológicas en distintas áreas y la relativa certeza de que éstas podrán mitigar los efectos adversos del cambio climático o, al menos, adaptarse exitosamente a algunos de sus efectos atenuados (Hewitt, 2012).

Además de la promoción de las energías renovables no convencionales, en este ámbito se encuentran también quienes apuestan por un resurgimiento de la energía nuclear a través del aumento de su aporte relativo en el total de la oferta energética y de las constantes mejoras tecnológicas en el sector y con la argumentación del carácter no emisor de dicha fuente de energía (Freed, 2014). De cualquier modo, el debate en torno a la gestión y disposición final de los residuos nucleares permanece vigente y es todavía controversial (Sinn, 2012).

Uno de los puntos centrales en el contenido ético de esta postura es la noción de justicia intergeneracional, según la cual las medidas y “restricciones” asumidas en el presente son necesarias para garantizar niveles razonables para las sociedades futuras (Curren, 2017).

Esta postura encontró en la ciencia climática, los análisis sobre economía del cambio climático y las organizaciones internacionales, un terreno fértil para su desarrollo y expansión. En particular, en el contexto de la CMNUCC cabe resaltar que la Hoja de Ruta de Bali (COP13), como mandato para un nuevo acuerdo internacional vinculante a alcanzar en Copenhague (COP15), seguía en gran medida imbuido del liderazgo climático europeo tras la salida de Estados Unidos del Protocolo de Kioto. Este liderazgo supuso que la Unión Europea modelara el régimen lo que incluyó su unión del paquete climático energético en el plano comunitario. Para ello, se diseñaron documentos desde 2006, comenzando por el “Libro Verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”, y siguiendo por una serie de documentos presentados por la Comisión al Consejo y al Parlamento que derivaron en las metas de 2007. En las metas 2007 la Unión Europea se trazó como objetivos para 2020 reducir sus emisiones de GEIs un 20% a niveles de 1990, obtener un 20% de energía de fuentes renovables y una mejora del 20% en la eficiencia energética, objetivo denominado 20/20/20. De hecho, estos compromisos concurren con la determinación de la Hoja de Ruta de Bali en la CMNUCC.

Asimismo, a partir de 2008 se unieron definitivamente ambas agendas, lo cual se vio apuntalado por el Tratado de Lisboa de 2009 donde por primera vez se dio competencia europea a cuestiones energéticas. Ello no obsta a que los Estados retengan competencias específicas, como las condiciones de explotación de los recursos energéticos, la elección de fuentes de energía y la estructura del abastecimiento energético (Urrea Corres, 2011; Bueno, 2014a; 2017a).

Esta alianza se ha sostenido en el tiempo con un nuevo compromiso 40/27/27 para 2030, así como un 15% de interconexión eléctrica, objetivos asumidos en 2014. Para 2050, la Unión se ha propuesto una reducción del 80 al 95% de sus emisiones de GEIs a niveles de 1990.

Esta política climático-energética europea tuvo como correlato un liderazgo del proceso negociador multilateral en la Convención, al menos hasta el arribo del Presidente Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos.

Esto demuestra que existe una correlación entre las acciones comunitarias emprendidas y las características del liderazgo europeo en el plano multilateral de la Convención (Bueno, 2014a, 2017a), que siguen vinculadas a lo que la Canciller Angela Merkel describió en la COP 23 de 2017 celebrada en Bonn, cuando afirmó que “la política climática está también orientada hacia el futuro de la política económica”. De este modo se observa que el sendero evidenciado en el Informe Stern, donde la acción por el cambio climático tiene su inicio en la economía del cambio climático y por ende, en la transición energética, tiene plena vigencia y los instrumentos promovidos siguen siendo parte de la estrategia europea.

Es posible mencionar también que gran parte de la receta de Stern fue recogida por el concepto de economía verde que tuvo al Nuevo Acuerdo Verde Global (UNEP, 2009) y a numerosos documentos del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) desde 2008 a 2012 como espacio vital de construcción. Sin embargo, el objetivo primario (que dicho concepto alcance consenso internacional en la Cumbre Rio + 20 de 2012) no vio la luz, puesto que el documento final solamente lo incluyó como un camino para alcanzar el desarrollo sostenible sin involucrar las recetas ensayadas en los documentos del PNUMA y que en gran parte provenían del Informe Stern (Bueno, 2014b). Sin embargo, el concepto de economía verde y las medidas asociadas continúan siendo recogidos por diversas agencias de Naciones Unidas, así como por documentos de provenientes especialmente de Europa.

Sin embargo, el fracaso de la Conferencia de Copenhague supuso una revisión interna e internacional del liderazgo europeo, así como del rol de las potencias del BASIC (Brasil, China, India y Sudáfrica) quienes junto con Estados Unidos tendrían un rol significativo para alcanzar un nuevo acuerdo internacional en 2015.

En segundo lugar, emerge una postura **pesimista** que, en ciertas instancias y ámbitos ha llegado inclusive a renegar de la ciencia climática y descrea del rol que puedan tener las transiciones energéticas<sup>2</sup> hacia una economía de bajo carbono a nivel global. En otros casos, este pesimismo se manifiesta en la aceptación del fenómeno del cambio climático pero se afirma su irreversibilidad (Lawson, 2008). En este sentido, Friedrichs (2013) incluso expone la tesis de que el cambio climático y la escasez de energía, tal y como la concebimos en el presente, son fenómenos emergentes e inevitables de las sociedades industriales y ante ello la única respuesta es la adaptación y un drástico cambio en el estilo de vida futuro. Asimismo, Harm Benson y Kundis Craig (2017) analizan el fin de la vigencia del concepto de sostenibilidad dado el nivel de daño ambiental que la humanidad ha generado y abren espacio a la consideración de la resiliencia como una narrativa que puede estructurar la gobernanza ambiental futura.

Como muestra Bradley (2011), muchas veces los escépticos que adhieren a posturas pesimistas han sido políticos que responden a distintos intereses sectoriales y electorales y que enfrentan en distintos ámbitos a científicos, lo cual se observa particularmente en el caso de Estados Unidos.

Cabe mencionar que el caso norteamericano es particular en este sentido, dado que el surgimiento y evolución del cambio climático en la agenda política de este país estuvo tradicionalmente imbuido de la postura escéptica (Pettenger, 2007). Lo que significa que escépticos y optimistas han convivido aunque los ritmos del poder han llevado a unos y a otros a roles de liderazgo que modificaron sustantivamente las posiciones internacionales en la CMNUCC. Tal es el caso de la posición de George W. Bush quien anunció el retiro de su país del Protocolo de Kioto, tal como Donald Trump lo hizo del Acuerdo de París en 2017. Sin embargo, Barack Obama fue un actor clave en el cambio de liderazgos en la Convención desde 2009 como fue evidente en las salas de negociación de Copenhague y hasta 2015 que se adoptó el Acuerdo. Esta postura por parte de Estados Unidos conllevó un desplazamiento del liderazgo europeo y un acercamiento bilateral con China manifiesto en diversos documentos (Bueno, 2017a).

En tercer y último lugar, una postura **realista, gradualista** (Smil, 2010) que sostiene que los hidrocarburos e inclusive el carbón mineral tienen y seguirán teniendo un rol significativo como fuentes energéticas en una transición que llevará décadas<sup>3</sup> y que, por ende, las acciones y políticas contra los efectos adversos del cambio climático en todos los planos deben incluir otras soluciones además de la opción por energías renovables. Estas opciones deberán combinar la mitigación con la adaptación aunque esto no alcance para evitar todos los efectos del cambio climático (Denny, 2017).

Esta posición moderada no solo pondera las limitaciones tecnológicas, sino también las políticas y de gestión. Para Young (2017), los desafíos futuros requerirán de mecanismos de gobernanza que puedan hacer frente a emergentes de sistemas complejos aunque de modo adaptativo y que hagan participar de modo colaborativo a políticos y científicos.

---

<sup>2</sup> Para la definición de este concepto seguimos a Grübler et al (2016), quienes, desde un enfoque integral, definen las transiciones energéticas como “un cambio en el estado los sistemas energéticos más que un cambio en una tecnología individual o en una fuente energética particular”. Como afirma Melosi (1982), “el concepto puede ayudar a comprender la evolución de la cultura material humana, el crecimiento y el desarrollo económico [...]. Como mecanismo de cambio, la transición energética influencia y es influenciada por las fuerzas técnicas, económicas, políticas, medioambientales, y sociales que también marcan la sociedad”.

<sup>3</sup> Benjamin Sovacool (2016) plantea que la literatura especializada se ha enfocado preferentemente en las transiciones energéticas de largo plazo, aunque también existen casos, a nivel nacional y regional, de transformaciones estructurales en este ámbito que han durado solo algunos años o pocas décadas. Sin embargo, cuando en este trabajo nos referimos a transiciones energéticas, adoptamos la consideración de largo plazo debido particularmente al carácter transnacional y multinivel de los cambios necesarios para enfrentar las consecuencias del cambio climático global.

Tras un fuerte apoyo de la ciencia climática y los organismos internacionales a la postura optimista y tecnocrática que sirvió como un impulso a las negociaciones políticamente estancadas tras el anuncio de salida de Estados Unidos del Protocolo de Kioto, las posturas se moderaron. Esto significa que el optimismo fue importante para apalancar el proceso multilateral y dar una sensación de progreso posible, especialmente desde Bali hasta Copenhague. Para ello, el rol de la Unión Europea fue clave como movilizador de apoyos, mostrando un liderazgo climático-energético manifiesto en la unión de ambas políticas y en la construcción de compromisos en ambos escenarios. Sin embargo, tras el acuerdo fallido de Copenhague y el creciente liderazgo sino-norteamericano del proceso en la Convención, la moderación y el gradualismo fueron necesarios y luego se evidenciaron en las contribuciones nacionales de los principales emisores totales de GEIs a nivel internacional.

La moderación en la CMNUCC no tenía que ver con renunciar al rol significativo de las energías renovables y la transición energética para el Acuerdo de París. Sino que un modelo *bottom up* basado en lo que cada Parte decide que puede hacer en la lucha internacional contra el cambio climático no podía estar obligatoriamente vinculado con un sector específico. Con un enfoque de esta naturaleza, algunos actores como los del Grupo Árabe no habrían prestado su consenso. Éste es tan solo un ejemplo de cómo la moderación es necesaria para alcanzar un acuerdo internacional tan controvertido como el de cambio climático.

Estas posiciones, que atraviesan posturas científicas y académicas, así como políticas públicas multinivel, son el resultado de configuraciones materiales e ideacionales y reflejan diversos niveles de confianza en las trayectorias históricas de los sistemas socio-energéticos, así como los relevantes intereses económicos y políticos asociados al cambio y al *statu quo*. A partir de la posibilidad que ha otorgado el Acuerdo de París de 2015, como se explica a continuación, es posible analizar la presencia de cada posición en las propuestas y políticas nacionales, así como los matices existentes.

## 2. El Acuerdo de París y la transición hacia las renovables

Dada la lógica *bottom up* del documento, el Acuerdo de París formalmente no involucra ningún sector económico concreto sino que ubica las contribuciones nacionales (NDCs, por sus siglas en inglés)<sup>4</sup> como el principal vehículo de la acción climática. De este modo, se universalizan las acciones, especialmente de mitigación, aunque sosteniendo la diferenciación y el liderazgo de los países desarrollados. El Acuerdo tampoco incluye un compromiso concreto de reducción de emisiones derivadas del sector energético, ni promueve ciertas tecnologías o una transición. Sin embargo, uno de los presupuestos para que el documento fuera posible es el modelo de negocios derivado de la transición hacia el uso de energías renovables, como quedó demostrado en los eventos paralelos a la COP 21 en París donde las principales soluciones climáticas avizoradas estuvieron orientadas a este tema y sus potencialidades.

Asimismo, esto no implica que exista un pensamiento único respecto de la transición energética y su relación con el cambio climático, como se ha evidenciado en las distintas visiones sobre esa relación. De este modo, se comprende que el gobierno de Estados Unidos puede permitirse abogar por la transición energética bajo el mandato de Obama y luego volver atrás gran parte de los compromisos federales en referencia a las energías renovables con la gestión Trump. Se evidencia así la relevancia de los grupos de interés en la configuración de las posturas nacionales en las negociaciones multinivel, en este último caso con la evidente influencia de negacionistas y pesimistas en términos de la lucha contra el cambio climático.

De cualquier modo, el proceso subnacional a favor de la ciencia climática y especialmente del modelo de negocios de las renovables puede llevar al cumplimiento de las

---

<sup>4</sup> Las contribuciones nacionales fueron adoptadas en la Decisión 1/CP.19 de Varsovia de 2013 y en la 1/CP.20 de Lima adquirieron una fecha concreta para su presentación previa a las negociaciones de París.

metas internacionales de Estados Unidos, aún con disconformidad de Washington. Para esto, el rol que juegan Estados como Texas y California es neurálgico, en la medida que sus emisiones equivalen a las de algunos de los principales emisores globales.

Persisten, entonces, distintas perspectivas respecto a la relación cambio climático-energía que encarnan gobiernos nacionales, actores subnacionales y *stakeholders* de diversa naturaleza. Pero, para que sea convincente la receta, las NDCs como parte del engranaje de París deberían ser suficientes o al menos echar luz respecto del desafío del cambio climático.

Como se mencionó, a partir de reflexiones teóricas y limitaciones prácticas que le dieron tintes moderados, el modelo de contribuciones del Acuerdo de París permite que cada Estado realice sus esfuerzos climáticos de modo nacionalmente determinado con o sin apoyo externo (diversos países en desarrollo incluyeron metas con recursos propios y con apoyo externo). Esto implicó salir del conflicto que suponía la interpretación y operacionalización del concepto de justicia climática<sup>5</sup> que ha sido tan costoso a los debates multilaterales. De este modo, no fue necesario basarse en el reparto del presupuesto de carbono (enfoque favorecido por el IPCC en su informe AR5) que los países desarrollados no apoyaban. De cualquier modo, el Acuerdo efectivamente sostiene la diferenciación plasmada en todos los elementos (mitigación, adaptación y medios de implementación), aunque todas las Partes deben contribuir con la mitigación y sus acciones ser progresivas de acuerdo a un ciclo global quinquenal que tendrá al *global stocktake* o balance mundial como escenario.

Para cerrar estos ciclos de contribuciones ambiciosas se requiere aportar un objetivo global a los esfuerzos nacionales; es por eso que el Acuerdo incluyó un propósito de no traspasar el incremento de la temperatura más allá de los 2 grados centígrados a niveles pre-industriales y realizar esfuerzos para no traspasar el incremento de 1.5 grados. Asimismo, emulando los componentes del objetivo de la CMNUCC, el propósito involucra componentes de adaptación, la producción de alimentos y el desarrollo económico.

Otro elemento que se empleó en 2015 y 2016 como modo de analizar la ambición colectiva de los esfuerzos y contribuciones son los informes de efecto agregado de las entonces contribuciones nacionales pretendidas (INDCs, por sus siglas en inglés). El informe realizado en octubre de 2015 por la Secretaría de la CMNUCC, previo a las negociaciones de París, evidencia 119 INDCs presentadas por 147 Partes, cubriendo el 86% de las emisiones globales de GEIs, donde 100 INDCs incluyeron componentes de adaptación. El informe asume que el efecto agregado está dado por 55 Gt de CO<sub>2</sub> equivalente para el año 2025 y 57 Gt para el año 2030. Estos valores connotan que las emisiones seguirán subiendo hasta 2030 aunque el aumento de 2010 a 2030 es comparativamente menor que el alza 1990 a 2010. De cualquier modo, las contribuciones no son suficientes ni para revertir la tendencia alcista ni para alcanzar el nivel de 2° C establecido posteriormente como propósito del Acuerdo.

El informe de efecto agregado actualizado a abril de 2016 incluye 161 INDCs. Cubre el 99% de las emisiones globales y muestra que 137 INDCs incluyen componentes de adaptación. Las tendencias referidas siguen siendo las mismas que en el informe anterior.

Ahora bien, con relación al sector energético, el informe de abril de 2016 aporta dos elementos llamativos. El primero es que en el análisis de todas las INDCs, el sector energético es el único que ha sido cubierto en un 99%, mientras que otros sectores tienen una cobertura significativamente menor, como el 75% del sector residuos; 74% agricultura; 73% uso de la tierra; 65% procesos industriales y 44% otros sectores. Esto significa que a pesar de no ser obligatorio para los países en desarrollo incluir todos los sectores económicos, el sector energético es el que casi todas las Partes han decidido agregar. Esto pone en evidencia que las

---

<sup>5</sup> La justicia climática fue incluida en el preámbulo del Acuerdo de París a instancia de la posición de India pero no ha sido operacionalizada de modo directo en el documento.

Partes tácitamente han reconocido la importancia de contribuir en este sector que es el que mayores emisiones genera a nivel global.

El segundo aspecto, está dado por la identificación de las potencialidades de implementación. Los sistemas energéticos constituyen el sector más destacado en las potencialidades, especialmente de las acciones de mitigación. Algunas de dichas acciones se vinculan con la transición hacia las energías renovables; la eficiencia energética; la modernización de las redes; la incorporación de estándares internacionales; la sanción de normativas específicas; los impuestos y subsidios; los mercados energéticos; la seguridad energética, la intensidad y la cuestión de acceso y provisión.

Además, diversas INDCs incluyeron el sector energético en lo referido a las acciones de adaptación aunque el mismo se encuentra en séptimo lugar. Los primeros seis sectores reconocidos para el caso de la adaptación son: agua, agricultura, salud, ecosistemas, infraestructura y bosques.

Con lo cual, los sistemas energéticos son los más cubiertos por las contribuciones nacionales pretendidas y se encuentran especialmente enfocados en las acciones de mitigación de las emisiones de GEIs. Esta afirmación vale tanto para los países desarrollados, que debían incluir todos los sectores económicos porque no pueden presentar contribuciones con menor ambición que sus compromisos previamente adquiridos, como para los países en desarrollo.

En esta misma línea se encuentra el informe presentado por la *International Renewable Energy Agency* (IRENA) en noviembre de 2017 en el contexto de la COP 23 en Bonn titulado “*Untapped potential for climate action: Renewable energy in NDCs*”. El informe se concentra en la información incluida en las NDCs respecto al sector energético y las potencialidades del mismo para cumplir con las metas del Acuerdo de París, teniendo en cuenta la segunda ronda de NDCs que las Partes de la CMNUCC deberán presentar en 2020. En tal sentido, este informe evidencia que las actuales contribuciones incluyen la generación de 80 GW de energías renovables por año entre 2015 y 2030. Asimismo, que África puede mejorar su meta hasta llegar a la generación de al menos 310 GW de renovables para 2030 con relación a las contribuciones actuales. De los países del G20, solo 10 han incluido metas cuantificadas respecto al sector energético<sup>6</sup> y, en conjunto, el grupo podría alcanzar una capacidad instalada de 4.6 TW de renovables para 2030 (60% más de lo incorporado en las NDCs). Otro aspecto central referido al financiamiento es que para alcanzar las metas actuales se requieren 1.7 billones de dólares americanos de los cuales, 1.2 billones aluden a las metas incondicionales y el remanente a las condicionales.

### **3. Las contribuciones nacionales de los principales emisores globales: su aporte a la transición energética y al esfuerzo climático multilateral**

La tabla 1 incluida en el Anexo I contiene la información publicada en las contribuciones nacionales presentadas por los 10 países con mayor cantidad de emisiones totales de GEIs a nivel global, a valores CAIT<sup>7</sup>. La información se concentra en la contribución de mitigación a 2025 y 2030 e incluye aquellos casos en los que hay especificaciones concretas para el sector energético. Asimismo, están presentes los esfuerzos planificados a 2025 y 2030 en materia energética respecto a eficiencia y participación de fuentes renovables en las respectivas matrices. Finalmente, una última columna incluye información general sobre marco de políticas y aspectos específicos que cada país haya apuntado en su NDC.

---

<sup>6</sup> Vale tener en cuenta que son los países del Anexo I de la CMNUCC quienes deben presentar metas cuantificadas en todos los sectores de la economía. No así los países en desarrollo.

<sup>7</sup> CAIT Climate Explorer Data. Disponible en <http://cait.wri.org/>. Consulta: febrero de 2018

Cabe mencionar que dada la naturaleza nacionalmente determinada de los documentos, cada Parte ha decidido el tipo de contribución a presentar. Esto tiene como correlato la dificultad de la agregación de los esfuerzos como ha sido relevado en los informes de efecto agregado preparados por la Secretaría de la CMNUCC, mencionados en el apartado anterior. No obstante, se ha decidido utilizarlos como base para el análisis dado que son los únicos instrumentos con valor internacional vinculante a partir del esfuerzo multilateral en el ámbito de la Convención.

El análisis de la Tabla 1 permite realizar algunas observaciones como resultado de la información en las NDCs con relación al objetivo de investigación propuesto. Es decir, buscamos comprender cómo las NDCs, en su primera ronda, contribuyen en la transición energética y en qué medida significan o no un desacople de las emisiones con relación al crecimiento económico. De este análisis emerge la presencia de las posturas explicitadas anteriormente, las cuales adquieren características específicas en cada contexto. Esto se explica a partir de vinculaciones de las NDCs con las circunstancias nacionales de cada país en el marco de las negociaciones multilaterales en la CMNUCC.

El caso de China es distintivo, primeramente porque es el principal emisor total de GEIs a nivel en la actualidad, con una participación del 25 al 27% aproximadamente de las emisiones globales a valores CAIT. Este valor se encuentra en estrecha relación con el hecho de que el país se ha convertido en el terreno de radicación de multinacionales que provienen de diversos países desarrollados y cuyas emisiones fugitivas son sólo analizadas en la legislación europea aunque no en el caso de Estados Unidos. China actualmente emite más del 21% de las emisiones globales sólo como resultado de su sector energético.

La NDC de China incluye alcanzar un pico en sus emisiones para 2030 y desacoplar las emisiones con relación al crecimiento económico lo cual es consistente con la transición energética e incluye una metas concreta a 2030 respecto al sector energético de llevar al 20% la participación de renovables. De cualquier modo, distintas organizaciones que analizan condiciones de equidad, justicia y ambición, tal como fue acordado en Lima en la Decisión 1/CP.20, han catalogado a la NDC china de distintos modos. *Climate Action Tracker* la considera altamente insuficiente puesto que China ha alcanzado el pico de emisiones hace una década. Además, afirman que las metas de intensidad se alcanzarían automáticamente en caso de que las metas vinculadas con los combustibles no fósiles fueran alcanzadas respectivamente<sup>8</sup>. En un contexto más amplio, es indudable que la contribución de China se encuentra en estrecha relación con la NDC de Estados Unidos, en la medida que las conversaciones y comunicados bilaterales especialmente de 2014 y 2015 dieron forma al Acuerdo de París.

Por su parte, la NDC de Estados Unidos, es escueta en la información asociada que incluye. La misma involucra una contribución de reducir 26 al 28% de sus emisiones a niveles de 2005 para el año 2025, sin incluir una meta para 2030 ni especificar metas por sector. Tampoco contiene metas concretas en el sector energético en términos de participación de renovables ni eficiencia energética. No se puede olvidar que Estados Unidos sigue siendo el segundo emisor global responsable por más del 14% de las emisiones globales a valores del CAIT y por el 13% de las emisiones globales del sector energético. Es decir que entre China y Estados Unidos cubren un tercio de las emisiones globales del sector.

El *Climate Action Tracker*<sup>9</sup> ha calificado a la NDC de Estados Unidos como altamente crítica, lo que representa la peor calificación del seguimiento realizado. Es innegable que Estados Unidos bajo la administración Obama jugó un rol muy significativo para alcanzar el Acuerdo de París, moldeando junto con China, y en segundo lugar con la UE, la arquitectura del nuevo documento (Bueno, 2017a). Sin embargo, el anuncio de la administración Trump de

<sup>8</sup> Información disponible en <https://climateactiontracker.org/countries/china/>. Consulta: febrero de 2018

<sup>9</sup> Información disponible en <https://climateactiontracker.org/countries/usa/>. Consulta: febrero de 2018

retirarse del Acuerdo mencionado anteriormente junto con el abandono de la política climático-energética del gobierno que lo precedió, ha puesto en jaque no solo el cumplimiento del compromiso de Estados Unidos a la CMNUCC sino alcanzar la meta global y sostener el inestable equilibrio logrado en 2015.

En el caso de la Unión Europea (en su composición de 28 miembros y hasta que se resuelva la instancia del Brexit) ha presentado una NDC consistente con el compromiso alcanzado en términos comunitarios, aunque llamen la atención que la contribución en sí misma se enfoca sólo en la reducción del 40% de las emisiones a niveles de 1990 para el año 2030, pero no incluye los compromisos de llevar la participación de renovables al 27% e incrementar la eficiencia energética en el mismo número. Estos valores involucran un esfuerzo solidario entre sus miembros que puede comprenderse como una diferenciación comunitaria (Bueno, 2017b). Si bien la Unión Europea ha sido pionera en la vinculación climático-energética, tal como hemos afirmado, los desafíos actuales siguen anclados en la autonomía energética respecto a Rusia, especialmente en lo referido al gas, la interconexión intra-comunitaria, las diferencias entre los miembros respecto a los esfuerzos donde actores como República Checa y Polonia siguen constituyendo ralentizadores de los esfuerzos (a partir de la presencia de recursos fósiles en sus territorios), tanto como los desafíos del Brexit que tienen implicancias en todos los frentes de la cooperación. Es posible mencionar también, que a valores CAIT, la Unión Europea 28 representa un 10% de las emisiones globales de GEIs y sólo su sector energético genera 8% de las emisiones globales.

*Climate Action Tracker* catalogó a la NDC como insuficiente, el tercer nivel luego de críticamente insuficiente (Estados Unidos) y altamente insuficiente (China)<sup>10</sup>. Entre los argumentos se encuentran la necesidad de incrementar la eficiencia del mercado europeo ETS, así como modificar las políticas climático-energéticas comunitarias, caso contrario ni siquiera se alcanzará la reducción propuesta. Además, ha habido una pausa en el crecimiento de la participación e inversión en energías renovables que hace peligrar también las metas del 27%. Con esto se percibe que la original iniciativa europea marcada por las posturas optimistas ha dado paso a pretensiones más moderadas en el sentido de la posición gradualista.

India y Japón presentan las NDCs más detalladas respecto a la transición energética y su relación con los efectos del cambio climático. Esto aplica tanto a la reducción de emisiones en este sector como a la participación de renovables en sus matrices y metas de eficiencia energética. Pero es interesante analizar cómo los motivos por los cuales esto sucede en términos de circunstancias nacionales son muy distintos. De su lado, Japón atravesó la situación de Fukushima y esto llevó al país a abandonar la energía nuclear refugiándose, en parte, en el carbón. De cualquier modo, Japón se comprometió a reducir sus emisiones en todos los sectores en un 25,4%, a niveles de 2005 y, particularmente en el sector energético, anunció la intención de reducir el 24% de sus emisiones. De cualquier modo, *Climate Action Tracker* ha catalogado a la NDC japonesa como altamente insuficiente<sup>11</sup>.

La situación de India es muy distinta porque se ha comprometido a reducir sus emisiones y a desacoplarlas del crecimiento económico. Además, se trata de una contribución anclada en la opción de la transición energética hacia las renovables y el incremento en la eficiencia. Es el primer país del ranking de los principales emisores que el *Climate Action Tracker* ha catalogado como suficiente y acorde con el propósito del Acuerdo de París referido a no traspasar el incremento de temperatura más allá de 2°C de acuerdo a los niveles pre-industriales<sup>12</sup>. De acuerdo a sus circunstancias nacionales, la NDC de India refiere a la importancia que asigna el país al acceso y suministro energético y la prioridad de alcanzar el desarrollo, la reducción de la pobreza y la desigualdad. En tal sentido, no debe perderse de vista

<sup>10</sup> Información disponible en <https://climateactiontracker.org/countries/eu/>. Consulta: febrero de 2018

<sup>11</sup> Información disponible en <http://climateactiontracker.org/countries/japan>. Consulta: febrero de 2018

<sup>12</sup> Información disponible en <http://climateactiontracker.org/countries/india>. Consulta: febrero de 2018



que el acceso a la energía constituye el séptimo objetivo de desarrollo sustentable acordado en la Agenda 2030.

El caso de Rusia no sobresale debido a su tradicional política contraria a los objetivos multilaterales sobre cambio climático vinculada estrechamente con la relevancia de los hidrocarburos en su economía política doméstica y su proyección internacional. Esto está acorde con que es el único país del ranking que no ha presentado su NDC a la CMNUCC. Este país representa el 5% de las emisiones totales globales a niveles CAIT, valor que equivale en un 90% al sector energético. Sin embargo, la INDC presentada en 2015 constituye la contribución pretendida, la cual anunció una limitación de los GEIs del 70 al 75% a niveles de 1990 hacia 2030, acorde con la capacidad de absorción del sector de bosques. Anunció, además, que la medida implica un desacople del crecimiento económico y las emisiones, así como un incremento de la eficiencia energética y del balance energético nacional.

Brasil es el séptimo emisor global y el primero de América Latina, pero su matriz de emisiones es muy diferente a la de otros países en la región como producto de su mix energético donde el 40% está basado en energías renovables, cuyo 75% se concentra en el sector eléctrico. Esto no quita que los desafíos de Brasil no sean significativos, especialmente respecto a las emisiones relacionadas con el cambio en el uso de la tierra generado por deforestación, sector en el cual ha habido un conjunto de reveses en el último lustro, con relación a la normativa sancionada durante la gestión del presidente Lula y la Ministra Marina Silva (Viola y Franchini, 2014).

Por otra parte, Brasil se reserva la opción de utilizar mecanismos de mercado para alcanzar su contribución. Si bien los mecanismos de mercado derivados del Acuerdo de París, en su artículo 6, aún no están suficientemente maduros, Brasil es uno de los países con posiciones más definidas en esta materia. Uno de los puntos de discordia que Brasil aclara en su NDC tiene que ver con que el país no reconocerá el uso de unidades provenientes de resultados de mitigación alcanzados en territorio brasileño por otros países a través de ningún mecanismo por fuera del marco de la Convención. *Climate Action Tracker* cataloga la NDC de Brasil como insuficiente, especialmente como resultado de la retracción de las políticas contra la deforestación y la reducción del presupuesto ambiental, entre otras<sup>13</sup>.

Indonesia hace uso del modelo de contribución de México y otros países que tienen metas condicionales e incondicionales. Esto significa asumir un conjunto de esfuerzos que se harán con recursos propios y sostener que un cierto nivel mayor de ambición sería posible con apoyo externo en base a lo establecido en la CMNUCC y el Acuerdo de París en sus artículos 9 al 11 referidos a los medios de implementación.

Además, Indonesia explica en su NDC que el mayor esfuerzo está radicado en la reducción de la deforestación, especialmente a través del programa REDD plus. Esto se manifiesta en el desagregado del esfuerzo por sector que, mientras el sector energético involucra una meta incondicional de reducir 11% a 2030 y 14% de modo condicional, en el caso del sector de bosques el número se eleva a 17,2% y 23% (incondicional y condicional respectivamente). Indonesia también realiza una contribución específica respecto a la participación de renovables en la oferta de energía primaria y apuesta por un mix energético. Cabe notar que en términos de circunstancias nacionales el país manifiesta que su prioridad es reducir el nivel de personas por debajo de la línea de pobreza, que en este momento ronda en torno del 11%.

*Climate Action Tracker* considera que la NDC de Indonesia es insuficiente en la medida que considera su política climática una contradicción entre el plan de renovables y la supuesta

---

<sup>13</sup> Información disponible en <http://climateactiontracker.org/countries/brazil>. Consulta: febrero de 2018

apuesta fuerte por un mix energético y, por otra parte, el incremento del rol del carbón y su incremento de emisiones al respecto, incluyendo las nuevas plantas de carbón planificadas<sup>14</sup>.

El caso de Canadá es paradigmático en la medida que se trata de un país con un discurso ambiental y especialmente climático de muy alto nivel, especialmente bajo la actual gestión de Justin Trudeau. Sin embargo, los compromisos efectivos multilaterales no son del mismo nivel. Esta tendencia tuvo como una de sus máximas manifestaciones la salida del país del Protocolo de Kioto en 2012, y por ende, su limitación del segundo período de compromisos.

La NDC presentada por Canadá involucra una reducción concreta de emisiones para el año 2030 pero no incluye metas específicas respecto al sector energético. Lo que sí menciona es la relevancia de reducir las emisiones del sector industrial y mejorar la eficiencia energética pero no involucra un objetivo concreto. Tal y como se observó en el caso ruso, el caso de los compromisos canadienses evidencian estar fuertemente condicionados por su situación de gran exportador de hidrocarburos a Estados Unidos.

El *Climate Action Tracker* considera la NDC como altamente insuficiente no solo porque existen dudas respecto al cumplimiento de lo asumido en la contribución, sino porque la contribución no es acorde con su “*fair share*” en el cumplimiento del propósito del Acuerdo<sup>15</sup>.

Finalmente, México es el décimo emisor a nivel global y el segundo de América Latina y el Caribe. Su NDC incluye metas condicionales e incondicionales siendo el primer país en desarrollo que en su INDC de febrero de 2015 utilizó esta estrategia. La NDC usa como tipo de contribución el BAU, que ha sido seguido por diversos países y no incluye metas específicas respecto al sector energético a pesar de que el 70% de sus emisiones provienen del mismo de acuerdo a datos del CAIT. Cabe notar que, al igual que Canadá, incluye metas respecto al carbono negro de acuerdo a su condición geográfica y la preocupación por el efecto del mismo sobre el Ártico. Asimismo, México presenta una meta de intensidad por unidad de GDP y el desacople del crecimiento económico de las emisiones. Para el *Climate Action Tracker* la NDC es insuficiente dado que consideran que con las políticas y trayectoria actuales el país no podrá cumplir su meta, aunque se le reconoce los pasos importantes que ha dado respecto a la cuestión de las energías renovables<sup>16</sup>.

## Conclusión

En el presente artículo se han identificado y ponderado de modo no exhaustivo las diversas posiciones acerca de la interrelación y condicionamiento mutuo entre energía y cambio climático, haciendo énfasis en la transición energética y su lazo con los efectos del cambio climático. Para ello se han considerado las posturas con relación a los liderazgos en el contexto de adopción e implementación del Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ya que se trata de un fenómeno del máximo alcance espacial, político, económico y temporal, las medidas emprendidas para hacerle frente tienen el mismo alcance y, por lo mismo, altos niveles de complejidad y dificultad.

A partir de la consideración de los entramados energéticos de la época actual y el nivel de integración de los sistemas que proveen de servicios energéticos para la vida moderna, se comprueba que de esta interacción no pueden resultar iniciativas simples ni lineales. Probablemente, las mismas afecten prácticas sociales e inclusive lleguen a constituir problemas de seguridad para muchos países. Esto se debe a que no se trataría solamente de la necesidad de incrementar (exponencialmente, por otro lado) el aprovechamiento de la energía solar y eólica,

---

<sup>14</sup> Información disponible en <http://climateactiontracker.org/countries/indonesia>. Consulta: febrero de 2018

<sup>15</sup> Información disponible en <http://climateactiontracker.org/countries/canada>. Consulta: febrero de 2018

<sup>16</sup> Información disponible en <http://climateactiontracker.org/countries/mexico>. Consulta: febrero de 2018

entre otras, sino también de la modificación de estilos de vida y modos de producción en sentido amplio.

Estos hechos son el fundamento de la gran variedad de posiciones a nivel internacional tanto a nivel de *stakeholders*, como de científicos y expertos. A pesar de ello, es perceptible a partir del análisis histórico expuesto que la postura moderada sobre la dñada en cuestión ha ganado espacio. Lo cual no necesariamente implica llegar a todos los resultados necesarios para evitar consecuencias futuras de cambio climático irreparables e insostenibles, aunque sí avanzar de modo realista y con mayor nivel de consenso hacia algunas estrategias concretas. Es evidente que se ha difundido con fuerza la lógica de una transición hacia una economía hipocarbónica, aunque los esfuerzos tecnológicos no alcancen y sea necesario complementarlos con nuevas estrategias de cooperación y consenso.

Dentro de esas estrategias de cooperación se ha alcanzado un acuerdo multilateral largamente esperado y disputado que otorga un paraguas y una nueva visión acerca de la acción climática de los países desarrollados y en desarrollo. Este acuerdo, si bien no incluye abiertamente aspectos relativos a la transición energética, no podría haberse alcanzado sin las contribuciones expresas de las Partes respecto a cómo participar en el esfuerzo colectivo para luchar contra el cambio climático, de acuerdo a la diferenciación y los compromisos previamente adquiridos.

En el análisis de las contribuciones nacionales puede evidenciarse que todos los países incluyen metas de reducción o limitación de emisiones que en casi todos los casos involucran al sector energético, ya sea que se facilite la información para conocer el valor exacto de reducción o no. Además, la gran mayoría de estos países incluyen metas sobre eficiencia energética y participación de renovables en las matrices nacionales. Sin embargo, los informes de efecto agregado de la Secretaría de la Convención han puesto en evidencia que los esfuerzos agregados siguen siendo insuficientes. Por lo cual, el proceso de ciclos que tendrá lugar cada cinco años tendrá un rol significativo para incrementar la ambición para lograr el propósito del Acuerdo.

Además, gran parte del enfoque de este artículo y de las NDCs ha estado concentrado en el rol del sector energético en la mitigación del cambio climático. No obstante, para los países en desarrollo el sector también tiene un rol central en la adaptación, lo cual ha sido solo tangencialmente mencionado en las NDCs, donde usualmente en adaptación se refiere a otros sectores como recursos hídricos, infraestructura y ecosistemas, entre otros.

Esto no significa que las tres posturas reseñadas hayan perdido vigencia, más bien siguen teniendo lógica y anclaje en distintos ámbitos públicos y privados. En el espacio multilateral, la visión optimista, transnacionalista y tecnocrática permitió apalancar un momento político de estancamiento, especialmente ligada al liderazgo europeo. Sin embargo, la ciencia climática y las propias realidades de implementación de los países, así como los cambios en los liderazgos han favorecido la gradualidad en los esfuerzos.

La ciencia climática ha aportado realidad a los efectos del cambio climático en el presente y los por venir en distintos escenarios. Mientras que las contribuciones nacionales tienden a mostrar esta situación donde si bien los países apuestan por la transición energética, lo hacen bajo la opción gradualista, connotando que los combustibles fósiles seguirán teniendo un rol significativo por décadas.

Con lo cual, los resultados de este trabajo han sido el fruto del contraste entre las posturas identificadas en torno al binomio en la literatura analizada, con la evolución del proceso negociador multilateral de cambio climático a partir del estudio de fuentes primarias y secundarias. En este sentido, el análisis de las NDCs, como vehículo de la acción climática a la luz del Acuerdo de París permite evidenciar las estrategias de las Partes -en este caso hemos estudiado las contribuciones de los principales emisores-, de modo de contrastarlas con las posturas existentes. De este modo, hemos sostenido como hipótesis que la postura optimista,

transnacionalista y tecnocrática fue clave para impulsar los mandatos hacia el Acuerdo, especialmente teniendo en cuenta las dificultades que supuso y la constante percepción colectiva de estancamiento. Sin embargo, ya en los albores de la negociación de París, las Partes mostraron un mayor gradualismo y si bien hay una apuesta clara a la transición energética que puede evidenciarse en las contribuciones y en otros documentos analizados a nivel nacional e internacional, la fe en que puede ser la única o principal salida se ha visto menoscabada.

## Bibliografía

- BRADLEY, R. S. (2011). *Global Warming and Political Intimidation. How Politicians Cracked Down on Scientists as the Earth Heated Up*, University of Massachusetts Press, Amherst
- BRYNER, G.; DUFFY, R. J. (2012). *Integrating Climate, Energy, and Air Pollution Policies*, MIT Press, Cambridge
- BUENO, M. P. (2014a). La respuesta de la economía verde a la crisis ecológica global, en *Economía Internacional: Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo*, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, pp. 327-348
- BUENO, M. P. (2014b). La construcción de políticas climáticas europeas y su Internacionalización: desafíos pasados, actuales y futuros hacia 2020, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, 51, pp.123-153. DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-51-2014>, pp. 123-153
- BUENO, M. P. (2017a). El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?, en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, 33, pp. 75-95
- BUENO, M. P. (2017b). Modelos de desarrollo y políticas climáticas: los casos de la Unión Europea, Argentina y Brasil, GIL-ROBLES, J. M.; VELO, D. (eds.). *Economía Social de Mercado. El enlace entre Europa y América Latina*, Cacucci Editore, Bari, Colección Economía Social de Mercado, pp.169-215
- CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. (2015). *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*. Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/07s.pdf>
- CHERP, A., JEWELL, J.; GOLDTHAU, A. (2011). Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity, en *Global Policy*, 2 (1), pp. 75-88. DOI: 10.1111/j.1758-5899.2010.00059.x
- CHERP, A. et.al. (2018). Integrating Techno-Economic, Socio-Technical and Political Perspectives on National Energy Transitions: a Meta-Theoretical Framework, en *Energy Research & Social Science*, 37, pp.175–90. DOI: 10.1016/j.erss.2017.09.015
- CURREN, R. (2017). *Living Well Now and in the Future. Why Sustainability Matters*, MIT Press, Cambridge
- DENNY, M. (2017). *Making the Most of the Anthropocene. Facing the Future*, Johns Hopkins University Press, Baltimore
- DEMARCO, P. (2017). *Pathways to Our Sustainable Future: A Global Perspective from Pittsburgh*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh
- FREED, J. (2014). *Back to the Future. Advanced Nuclear Energy and the Battle Against Climate Change*, Brookings Institution Press, Washington
- FRIEDRICH, J. (2013). *The Future Is Not What It Used to Be. Climate Change and Energy Scarcity*, MIT Press, Cambridge
- GUIMARÃES, R. (2001). La sostenibilidad del desarrollo entre Rio-92 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no sabíamos, en *Ambiente e Sociedade*, 4(9), pp.5-24. DOI: 10.1590/S1414-753X2001000900002

- GRUBLER A., WILSON, C.; NEMET, G.(2016). Apples, oranges, and consistent comparisons of the temporal dynamics of energy transitions, en *Energy Research & Social Science*, 22, pp. 18-25. DOI: 10.1016/j.erss.2016.08.015
- HARM BENSON, M.; KUNDIS CRAIG, R. (2017). *The End of Sustainability. Resilience and the Future of Environmental Governance in the Anthropocene*, University Press of Kansas, Lawrence
- HEWITT, W. (2012). *A Newer World: Politics, Money, Technology, and What's Really Being Done to Solve the Climate Crisis*. University of New Hampshire Press, Durham
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2015). *Energy and Climate Change, World Energy Special Report*, International Energy Agency, Paris
- IRENA. (2017). *Untapped potential for climate action: Renewable energy in NDCs*. Disponible en [http://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Nov/IRENA\\_Untapped\\_potential\\_NDCs\\_2017.pdf](http://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2017/Nov/IRENA_Untapped_potential_NDCs_2017.pdf)
- IRENA (2018a). *Corporate Sourcing of Renewable Energy: Market and Industry Trends*. Disponible en <http://www.irena.org/publications/2018/May/Corporate-Sourcing-of-Renewable-Energy>
- IRENA (2018b). *Innovation Priorities to Transform the Energy System: An overview for policy makers*. Disponible en <http://www.irena.org/publications/2018/May/Innovation-priorities-to-transform-the-energy-system>
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report (AR5)*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Disponible en: [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc\\_wg3\\_ar5\\_chapter7.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_chapter7.pdf)
- JONES, B.; STEVEN, D. (2015). *The risk pivot. Great powers, International Security and the Energy Revolution*, Brookings Institution Press, Washington
- MADDISON, D. (2006). Further Comments on the Stern Review. Mimeo, University of Birmingham, Birmingham. Disponible en: <http://www.economics.bham.ac.uk/maddison/Stern%20Comments.pdf>
- MENDELSON, R. (2007). A Critique of the Stern Report, en *Regulation*, 29 (4), pp. 40-47
- MILLER, C.; ILES, A.; JONES, C. (2013). The Social Dimensions of Energy Transitions, en *Science as Culture*, 22 (2), pp.135-148
- MILLER, C.; RICHTER, J.; O'LEARY, J. (2014). Socio-energy systems design: A policy framework for energy transitions, en *Energy Research and Social Science*, 6 (12), pp. 29-40
- NICHOLSON, S. (2016). *New Earth Politics. Essays from the Anthropocene*, MIT Press, Cambridge
- NORDHAUS, W. (2007). A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change, en *Journal of Economic Literature*, 45 (3), pp. 686-702, DOI: 10.1257/jel.45.3.686
- PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO. (2011). *Renewable Energy Sources and Climate Mitigation*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York
- PETTENGER, M.(2007). *The social construction of climate change*, Routledge, London
- PODOBNIK, B. (2006). *Global Energy Shifts*, Temple University Press, Philadelphia
- POLLIN, R. (2015). *Greening the Global Economy*, MIT Press, Cambridge
- SCHAEFFER, R. et al. (2012). Energy sector vulnerability to climate change: a review, en *Energy*, 38 (1), pp.1-12. DOI: 10.1016/j.energy.2011.11.056
- SINN, H. (2012). *The Green Paradox. A Supply-Side Approach to Global Warming*, MIT Press, Cambridge
- SMIL, V. (2004). World History and Energy, en CLEVELAND, C. (ed.), *Encyclopedia of Energy*, Vol. 5, Elsevier, Amsterdam, pp.549-561

- SMIL, V. (2010). *Energy Myths and Realities. Bringing Science to the Energy Policy Debate*, AEI Press, Washington
- STERN, N. (2008). The Economics of Climate Change, *American Economic Review*, 98 (2), pp.1-37, DOI: 10.1257/aer.98.2.1
- SOVACOOOL, B. (2016). How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions, en *Energy Research & Social Science*, 13, pp.202-215, DOI: 10.1016/j.erss.2015.12.020
- STEVEN, D.; O'BRIEN, E.; JONES, B. (2014). *The new politics of strategic resources: Energy and Food Security Challenges in the 21st century*, Brookings Institution Press, Washington
- STEWART, R.; KINGSBURY, B.; RUDYK, B. (2009). *Climate change. Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development*, NYU Press, New York
- STRANGE, S. (1994). *States and markets*, Continuum, London-New York
- TOL, R.; YOHE, G. (2006). A Review of the Stern Review, en *World Economics*, 7 (4), pp. 233-250
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. (2016). Aggregated effect of INDCs: an update. Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/02.pdf>
- URREA CORRES, M. (2011). La política energética de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa, en *Seguridad, modelo energético y cambio climático*, Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 115-144. Disponible en [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/118405/Politica+energetica\\_Urrea+Corres\\_2011.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/118405/Politica+energetica_Urrea+Corres_2011.pdf?sequence=1)
- VIOLA, E. ; FRANCHINI, M. (2014). Brazilian climate politics 2005-2012: ambivalence and paradox, en *WIREs Clim Change*, 1, pp. 677-688. DOI: 10.1002/wcc.289
- WEITZMAN, M. (2007). A review of the Stern Review on the economics of climate change, en *Journal of economic literature*, 45 (3), pp.703-724
- YOUNG, O. (2017). *Governing Complex Systems. Social Capital for the Anthropocene*, MIT Press, Cambridge

### Anexo I

**Tabla 1: Contribuciones Nacionales presentadas a la CMNUCC por los 10 principales emisores de GEIs**

Países	Meta de reducción de emisiones en el sector energético 2025	Meta de reducción de emisiones en el sector energético 2030	Meta de eficiencia energética 2025	Meta de eficiencia energética 2030	Otros aspectos/metás en la NDC sobre el sector energético
CHINA	- No se incluye en tanto China tiene una meta a 2020 establecida en 2009	- Alcanzar pico en emisiones de CO <sub>2</sub> , sin especificar el sector  - Reducir las emisiones de CO <sub>2</sub> en todos los sectores de 60 a 65% por unidad de GDP a niveles de 2005	- No se incluye en tanto China tiene una meta a 2020 establecida en 2009	-Incrementar la participación de energías de fuentes no fósiles en 20%	- Construir un sistema energético de bajas emisiones incluyendo medidas detalladas para lograrlo
ESTADOS UNIDOS	- Reducir 26-28% de las emisiones en todos los sectores de la economía a niveles de 2005	- No incluye	- No incluye	- No incluye	- Clean Air Act  - Energy Policy Act  - Energy Independence and Security Act
UE28	- No incluye	- Reducir 40% emisiones en todos los sectores de la economía a niveles de 1990  -No está especificado en la NDC pero es compromiso comunitario obtener un 27% de cobertura de fuentes renovables	- No Incluye	- No está especificado en la NDC pero es compromiso comunitario la mejora del 27% en la eficiencia energética	- La cobertura del sector energético involucra la combustión de fósiles en las industrias energéticas, manufactureras, construcción y transporte. Incluye emisiones fugitivas de los combustibles fósiles y el transporte y almacenamiento de CO <sub>2</sub>
INDIA	-No incluye	-Reducir la intensidad de emisiones por unidad de GDP en 33/35% a niveles de 2005	-Alcanzar 60 GW de energía eólica para 2022.  -Alcanzar 100 GW de energía solar para 2022.  -Alcanzar 10Gw de energía de la	-Alcanzar 40% de capacidad instalada de energía eléctrica proveniente de fuentes no fósiles.  -Alcanzar 63 GW de la energía	-Energy Conservation Act  -National Electricity Policy  -Integrated Energy Policy  -National Mission for

			biomasa para 2022	nuclear para 2032	Enhanced Energy Efficiency - Instrumentos fiscales: impuestos a los combustibles fósiles, mecanismos de mercado y certificados energéticos
RUSIA	- No presentó su primera NDC				
JAPÓN	- No incluye	- Reducir emisiones 25,4% a niveles de 2005 en todos los sectores  - Reducir 24% emisiones del sector energético a niveles 2005	- No incluye	- Mix energético basado en distintas fuentes alcanzando 22 a 24% de fuentes renovables  - Eficiencia energética especialmente en sector de cemento y producción de hierro, pero hay metas específicas de eficiencia por sector y actividad	- Long term energy supply and Demand Outlook for 2030  - Advising Committee for National Resources and Energy
BRASIL	- Reducir emisiones 37% a niveles 2005 en todos los sectores	- Reducir emisiones 43% a niveles de 2005 en todos los sectores		- Aumentar la participación de renovables en 18%  - Alcanzar 45% renovables en el sector energético	- Política Nacional de Cambio Climático  - Reserva el derecho de usar mecanismos de mercado
INDONESIA	- No incluye	- Reducir 29% emisiones respecto a un escenario BAU de modo incondicional y reducir 41% emisiones respecto a BAU de modo condicionado al apoyo internacional  - Reducir 11% emisiones del sector energético de modo incondicional y 14% de modo	- La NDC incluye un mix energético  - Alcanzar 23% de participación de energías renovables  - La participación del petróleo en el mix de oferta de energía primaria debe ser menor al 25%; menor del 30% para el carbón y 22% para el gas	- La NDC incluye un mix energético  - Alcanzar una participación del 31% de energías renovables para 2050  - La participación del petróleo en el mix de oferta de energía primaria debe ser menor al 20% para 2050; menor del 25% para el carbón y 20% para el gas	- Plan de Acción Nacional para las reducciones de GEIs  - Política Energética Nacional



		condicional respecto a un escenario BAU			
CANADÁ	- No incluye	- Reducir el 30% de las emisiones a niveles de 2005 en todos los sectores  - Incluye compromiso del país por el carbono negro y su impacto en el Ártico	- No incluye	-No incluye	- Pan Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change  - Precio al carbono como iniciativa para alcanzar los objetivos
MÉXICO	- Alcanzar un pico neto para 2026  - Desacoplar las emisiones del crecimiento económico reduciendo las emisiones 40% por unidad de GDP entre 2013 y 2030	- Reducir 50% de las emisiones respecto a un escenario BAU para 2050 a niveles de 2000  - Meta incondicional: reducir 25% emisiones para 2050  - Meta condicional: reducir 40% emisiones consistentes con un acuerdo internacional sobre el precio al carbono, cooperación técnica y apoyo, respecto a un escenario BAU	- No incluye	- No incluye	- Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013  - Programa Especial en Cambio Climático 2014-2018  - Ley general de Cambio Climático 2012  - Impuesto al carbono 2014  - Reforma energética 2014

Fuente: Bueno y Calcagno (2018) con base en la información del Registro Interino de NDCs en la CMNUCC Disponible en <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.aspx>

## ARTÍCULO DE OPINIÓN

### Siria en sus actuales circunstancias

Juan José Santander\*

Vivimos en tiempos de postverdad.

Ése es al menos el pomposo nombre académico para afirmar, argumentar y sostener lo que no es.

Ya Protágoras, con su manoseado “el hombre, medida de todas las cosas”, no estaba postulando lo que intentó el humanismo renacentista europeo, sino simplemente aducir que como yo lo percibo o creo que es, así es.

Al menos para mí, con lo que esta postmoderna, postindustrial postverdad no resulta ni original ni novedosa. Sí desfachatada.

Pero vamos a las argumentaciones:

Jenófanes de Colofón, que vivió durante casi todo el siglo VI y parte del V a.C., proponía, según Plutarco, “que estas cosas sean presentadas de modo que se asemejen a las verdaderas”, adelantándose así en dos milenios y medio al sabio consejo de Jean Cocteau: “*Ces mystères nous dépassent: feignons d’en être les organisateurs*”. Estos misterios nos superan: finjamos ser sus organizadores.

Esta mención apunta a señalar la variedad y a menudo contradictoria diversidad de argumentos cuando se afrontan las actuales circunstancias de Siria.

No se trata sólo de diferentes maneras de considerar, interpretar y apreciar los hechos sobre el terreno y sus antecedentes, sino también de que esto responde, además del refrán “cada uno cuenta la fiesta según le fue en ella”, a los intereses propios de cada uno de los participantes en esta tragedia a la que no son ajenos los países vecinos y de la región sino asimismo las grandes potencias, sobre todo la mayor de todas, Estados Unidos, y su desafiante y aspirante al peso en esa categoría, la Rusia de Putin.

El advenimiento de Trump en Estados Unidos abre además nuevos interrogantes, quizá menos, atento al panorama de su primera gira al exterior, o menos novedosos, que lo que se especulaba, esperaba y temía.

El caso es que todo parecería haber comenzado en lo que se dio en llamar “primavera árabe”, denominación de la que cabría inferir que el cambio climático ha afectado hasta la terminología. Aún más, supongo, desde el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París.

En aquel momento, ciertos grupos sociales estimaron llegado el tiempo de alcanzar libertades semejantes a las disfrutadas por los habitantes de otros países del mundo, sobre todo,

---

\* Ministro, en el Servicio Exterior de la Nación desde 1971. Profesor de Castellano y Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Master en Ciencias Sociales, Especialidad en Relaciones Internacionales, FLACSO/Argentina. Prestó servicios en las Embajadas argentinas en Siria, Túnez, Libia, Venezuela, Singapur, Filipinas, Egipto, Marruecos e India entre 1973 y 2012. Condecorado por los Gobiernos de Alemania y Marruecos. Consultor y miembro del Comité de Estudios de África y Medio Oriente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) desde 1995.

reconozcámoslo, de lo que se suele llamar Occidente, y también de tener una participación en el gobierno de la sociedad que integran, lo que implica también, en el manejo de sus riquezas.

Los dirigentes del movimiento inicial de protesta, que incluía a mujeres y a miembros de distintas confesiones proponían una revuelta no violenta ni sectaria, procurando evitar y teniendo presente la suerte corrida por el levantamiento de 1982 en Hama, inspirado por los Hermanos Musulmanes, y su virtual aniquilamiento por parte del gobierno del padre y antecesor de Básher, Hafez Al Assad.

Habiendo comenzado en marzo de 2011, la brutal represión que el régimen de Damasco ejerció contra manifestantes pacíficos y el despliegue a ese fin de milicias sobre todo alauitas provocó una movilización sectaria: promediando el año, los sunís opositores de Al Assad en toda Siria tomaron las armas. Esto derivó en nuevas masacres y más enfrentamientos, como el acorralamiento de comunidades sunís en áreas estratégicas así como de localidades en el Norte habitadas por shiís leales a Damasco.

El corte dinástico del gobierno de Báshar Al Assad, su sesgo de minoría sectaria por tal, no deben escamotearnos el hecho de que -quizá por un remoto vestigio de la secularidad multiconfesional originaria del partido Baaz, junto con el Iraq de Saddam Hussein, el Egipto de Nasser y El Líbano que con todas sus fragilidades consigue subsistir- significa el último testimonio de una sociedad árabe abierta a cierta modernidad sin perjuicio de su identidad tradicional, ajena al amparo de dinastías también más o menos inventadas, nacionalismos recortados por los designios de las potencias coloniales, restos de ideología de los movimientos de liberación y caudillos militares crecidos al abrigo de esas circunstancias.

Lo menciono porque ese gobierno minoritario está obligado desde hace tiempo a negociar con otras minorías, que serían todas ellas probablemente avasalladas por una dirigencia que se considerara legitimada por su condición mayoritaria, en este caso suní, y contaría además con el apoyo de varios regímenes de la región que comparten y promueven esa rama mayoritaria del Islam. Que, recordémoslo, comparten con Al Qaida y el autodenominado califato de ISIS.

Los clérigos uahabis de Arabia Saudí y aquéllos ligados a otras monarquías del Golfo contribuyeron a debilitar el núcleo civil de la sublevación promoviendo y apoyando a rebeldes salafistas que rechazaban la democracia, enarbolaban el despojo suní por parte de los alauís apóstatas y sus aliados shiís y no tardaron en atacar a los participantes secularistas impulsores del movimiento inicial. Así nace el grupo Jaísh Al Islam, Ejército del Islam, con reivindicaciones más o menos fantasiosas de la dinastía Omeya como parapeto contra el avance shií.

Ese apoyo saudí fue aflojando a medida que transcurría el conflicto, por presiones de Estados Unidos tanto como por deber atender a su intervención en Yemen.

No todos los sunís en Siria, sin embargo, están en contra de Al Assad. ISIS ha atemorizado a lo que queda de clase media en el devastado país. Muchos preferirían una relativa estabilidad bajo la égida familiar de los Assad al caos total. Recuérdese la familia siria que tras la recuperación de Alepo por las fuerzas gubernamentales eligió recientemente partir de vuelta a su ciudad desde Mendoza, donde todos sus miembros habían sido recibidos e instalados como refugiados.

Una proporción desconocida de sunís que han permanecido o se han desplazado a áreas bajo dominio gubernamental pueden tener intereses que coinciden con los del régimen o bien lo prefieren a lo que consideran una inevitable alternativa islamista. Otros han tratado de mantenerse al margen o no expresar su oposición simplemente por temor a represalias.

Finalmente, debe recordarse algo que a veces la juventud de varios países surgidos tras las dos guerras mundiales y el proceso de descolonización olvidan: se trata de entidades geopolítica e históricamente muy antiguas –en este caso, de las más antiguas registradas- que, a través de sus diversos avatares han conservado rasgos tradicionales milenarios que aún se evidencian en la vida cotidiana y en la trama social. En Siria, las familias poderosas lo son desde hace mucho tiempo y han sorteado las más variadas peripecias para conservar su poder y

prestigio; es decir, que han convivido con los Assad como sus antepasados con tantos otros, y los Assad han tratado de que jugaran a su favor o al menos que no se les opusieran, negociando esa anuencia o apoyo en el más concreto y crematístico de los sentidos.

Ello ha permitido la preservación de cierta apariencia de gobernabilidad, por una parte y, por otra, que el gobierno de Damasco lograra conservar, mediante representantes atentos a los vínculos locales mencionados, una cierta apariencia de dominio. Por lo demás, las situaciones son a veces tan desesperadas que el amparo de alguna forma de orden que permita la cotidianeidad es preferible al caos.

Recuérdese que ya las primeras comunidades musulmanas optaron por admitir un califa dominante y reconocerle la “sulta” –el poder, de donde “sultán”- para alejar el espectro de la “fitna”: el desorden, el caos.

A partir del momento en que Moscú decidió tomar cartas en el asunto, los gobiernos que inicialmente los habían sostenido dejaron a los rebeldes a su suerte. La volubilidad del apoyo de Turquía, Jordania y los países del Golfo evidenció que los consideraban instrumentos de sus objetivos geopolíticos y no aliados en una identidad suní común y transnacional, lo que contrasta con el apoyo exterior recibido por Al Assad, bastante más constante y mantenido.

Recordemos, por otra parte, que el principal sostén del régimen alauita, además de Rusia, es Irán, no sólo shií –Shi’a es, en árabe, literalmente, secta-, sino persa, esto es, no árabe.

El hecho de que la Shi’a haya nacido entre los árabes y casi en vida de Mahoma, a partir de la descendencia del cuarto califa, Ali, yerno del profeta, no obsta para que, salvo el Iraq posterior a las intervenciones de Estados Unidos, sea Irán su principal representante.

Hay shiís en muchísimos países donde hay musulmanes, incluida la India, que más temprano que tarde contará con el mayor número de fieles en el mundo. De hecho, la primera inmigración musulmana a la Argentina parece haber sido de esa confesión, proveniente de El Líbano, y hasta hoy sus descendientes intervienen en la faena halal para la colectividad local.

Pero el problema probablemente radique en ciertas minorías singulares: en Bahrein, donde son mayoría pero bajo un gobierno y una familia real sunís; en Yemen, donde constituyen un grupo importante y de raigambre histórica y, especialmente, en Arabia Saudita, donde además de su número, ocupan el área que concentra la mayor parte de la riqueza petrolera del reino.

El comienzo de la gira que hay quien llamaría, como les gusta a los toledanos, “de las tres culturas”, de Donald Trump en su primera salida al exterior como Presidente, precisamente ahí, sumado a sus diatribas contra Irán, nos dan una vislumbre de dónde se volcaría el peso estadounidense en caso de un eventual e improbable enfrentamiento bélico entre Sunna y Shi’a, allende las fintas amenazantes. Aunque Yemen constituye un desgraciado ejemplo del paso a las efectividades conducentes en tal sentido, por ahora es sufrido trágicamente sólo por su población.

Y Siria, que es otro caso, tiene también ese trasfondo de conflicto intraconfesional –casi a la manera de las guerras europeas de religión de hace unos siglos- al que se superponen los intereses de sus vecinos en la región más los del campeón de todos los pesos y su desafiante, que ve en ésta su única oportunidad de seguir influyendo en Medio Oriente.

Así lo ha mostrado organizando en Astana, Kazajstán, en marzo de este año, una reunión donde consiguió convocar a Turquía e Irán, junto a fracciones combatientes en Siria ajenas a ISIS y Al Qaida.

La presión de Turquía sobre los rebeldes que se vieron obligados a procurar su apoyo –interesado, a árabes sí, a kurdos sirios no- ante el distanciamiento saudí, para que acudieran a la convocatoria de Moscú, debilitó la participación de esos grupos en Ginebra, donde continúan negociaciones más o menos estancadas para buscar una solución al conflicto.

Quienes asistieron a Astana, sin ilusión alguna respecto de un cambio en las intenciones rusas de sostener el régimen de Damasco, procuraban al menos obtener cierto alivio de los ataques de la aviación rusa en las áreas que ocupan.

El alarde inicial de Turquía como campeona de los sunís sirios mutó hacia un cierto alineamiento con Moscú a pesar de los enfrentamientos que protagonizaron de entrada. Esto se explica por el propósito turco de obtener la connivencia rusa para frenar a la milicia del Partido Kurdo de Unidad Democrática (PYD), vinculado al Partido de Trabajadores Kurdos (PKK) turco, e impedir que controle áreas contiguas a su frontera sur. Aparte de otros intereses económicos y comerciales que influyeron probablemente en ese giro.

La reciente decisión del gobierno de Trump de armar precisamente a esas milicias kurdas –que, debe reconocérsele, han sido las más efectivas en el combate contra ISIS tanto en Iraq como en Siria- para lograr el desbaratamiento del autodenominado califato y la toma de su capital, Rakka, provocó desde su anuncio la indignación de Ankara, con amenazas de restringir a Estados Unidos el uso de las bases aéreas en su territorio.

Estas bases proveen a las actividades estadounidenses contra ISIS desde el Norte de Siria, como las de Qátar lo hacen desde el Sur.

De ahí que resulte aún más problemática la campaña contra este Estado lanzada por Arabia Saudita en compañía de los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Egipto, no apoyada por Kuwait ni por Omán, argumentando que el gobierno de Doha ampara a los Hermanos Musulmanes, quienes, aparte de su identidad religiosa moderada, nacidos hace casi un siglo como reacción ante la intervención extranjera regional –Turquía- y extrarregional –en aquel tiempo Francia e Inglaterra-, son vistos por las rancias –y no por su legitimidad milenaria ni mucho menos- autocracias del Golfo, a las que se suma un Egipto no precisamente floreciente en democracia y libertades civiles.

El ataque con armas químicas en Jan Sheijun que fue atribuido al gobierno de Damasco, al igual que otros anteriores, sin que pueda aseverárselo sin sombra de duda, provocó el primer gran gesto teatral del gobierno de Donald Trump. Como la súper bomba estallada en Afganistán constituyó más que nada una demostración de fuerza. Los rusos fueron prevenidos y se arrasó la base aérea vacía de aviones y personal.

Yendo al “*qui prodest*”, el ataque de Jan Sheijun, no benefició ni se podía considerar que beneficiaría al régimen de Damasco, como señalaron, entre otros, el sabio comentarista israelí Uri Avnery.

Fue aprovechado por la actual administración en Washington para mostrar quién tiene el brazo más largo y potente. Darle más trascendencia sería a mi entender un “*non sequitur*”.

Más allá de la tragedia de once millones de desplazados sirios y unas cuatrocientas mil víctimas en estos años de conflicto, sin contar los que perdieron la vida tratando de huír, las familias destruidas y los huérfanos, el riesgo de aniquilación, compartido con otros países de la región y no sólo Iraq, de poblaciones cristianas de tiempos apostólicos –cuya defensa no ha sido en ningún momento *casus belli*-, subyace a este conflicto, además de cuestiones geopolíticas e intereses económicos, un enfrentamiento cultural, cuyas sangrientas consecuencias no se restringen a aquella pobre castigada área sino que se hacen presentes en países occidentales como también lo hicieron en nuestro país en los noventa.

Un descubrimiento reciente estimo que lo ilustra adecuadamente. Se trata de una carta en la que Cassius Clay cuenta cómo llegó a ser Mohamad Ali. En una reunión le acercaron un periódico que circulaba entre afroamericanos en los años sesenta del siglo pasado, que se llamaba “*Mohammed speaks*” –“Mahoma habla”- y en él había una historieta, donde se veía a los primeros africanos esclavos que llegados a América se orientaban hacia la Meca para rezar en árabe, y sus amos blancos los azotaban increpándolos por rezar “en esa lengua” y ordenándoles hacerlo como les habían enseñando, rogando a Jesús, a lo que los pobres respondían: Sí, amo, rezaré a Jesús.

Dice MohamadAli que ahí se dio cuenta de que el cristianismo era la religión de los opresores.

Nadie le explicó que quienes habían convertido a sus antepasados al Islam eran los traficantes que los llevaban del interior a las costas africanas, para venderlos a ingleses y portugueses, entre tantos otros, para vergüenza general de la humanidad.

Lo más probable es que el conflicto en Siria se prolongue por décadas, que la única solución accesible a la vista sea procurar una democratización del régimen que gobierne Damasco, con tanta participación de la sociedad civil como sea posible. Y, probablemente también, aunque sea en un período de transición y mal que pese, con la presencia de Al Assad.

Todo lo dicho sobre el anterior presunto ataque de armas químicas por parte del gobierno de Damasco, puesto en duda hasta por un sabio israelí como Uri Avnery, es aplicable al caso actual del presunto ataque con armas químicas del gobierno de Al Assad en Duma.

En cuanto al terrorismo, mientras los países y los conflictos, incluido el Palestino, sigan deteriorándose y agravándose, será probablemente como cuando se arroja una piedra en un estanque: el golpe y disturbio en el agua es puntual y proporcionado al impacto, pero las olas concéntricas que de él surgen se reproducen, aunque disminuyendo poco a poco, constante y persistentemente.

Y, como la tierra es redonda, llegan a todos lados.



## ARTÍCULO DE OPINIÓN

### El futuro de Ucrania: entre el conflicto de Donbas, la pérdida de Crimea y los Acuerdos de Minsk (Parte I)

Miguel Ángel Cúneo\*

En el mes de marzo del corriente año, se cumplieron cuatro años de la anexión de la entonces República Autónoma de Crimea y la Ciudad de Sebastopol por la Federación de Rusia. En primera instancia la anexión se apoyó en una operación militar promovida, según fuentes occidentales, por la Federación de Rusia, aunque los soldados que participaron no tenían identificación. Asimismo se cumple el cuarto aniversario de la ocupación parcial de las regiones de Donetsk y Lugansk ubicadas en Ucrania Oriental por separatistas que, también según fuentes occidentales, habrían sido apoyados por la Federación de Rusia.

En el contexto de este escenario conflictivo, la firma de los denominados Acuerdos de Minsk I y II tuvo su fundamento en sendas cuasi derrotas de las fuerzas gubernamentales ucranianas en los años 2014 y 2015, respectivamente. Si bien el Acuerdo de Minsk II ha sido recogido en una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, el denominado “Paquete de Medidas para la Implementación de los Acuerdos de Minsk” detalla los pasos a cumplir con vistas a un eventual fin del conflicto<sup>1</sup>, la situación que se mantiene en un nivel de enfrentamiento latente y Ucrania continúa con su territorio cercenado.

Esta situación, además está decir, acontece pese a que en noviembre de 1990 Ucrania y la Federación de Rusia, aún siendo repúblicas integrantes de la ex Unión Soviética, firmaron un acuerdo de reconocimientos recíprocos de fronteras<sup>2</sup> y, en lo bilateral, esto fue confirmado en el Acuerdo de Cooperación y Asociación de 1997<sup>3</sup>. Asimismo, en el año 1994 se firmó el Memorándum de Budapest por el cual Estados Unidos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte garantizaban la inviolabilidad del territorio ucraniano en el marco de la entrega de su armamento nuclear heredado de la ex Unión Soviética<sup>4</sup>.

---

\* Funcionario retirado del Servicio Exterior de la Nación (Argentina). Ex Embajador argentino en Ucrania y en Armenia. Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA). Master in International Public Policy, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington DC. Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho, UBA y Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Correo electrónico: [cuneomiguel13@gmail.com](mailto:cuneomiguel13@gmail.com)

<sup>1</sup> *Resolution 2202(2015) Adopted by the Security Council at its 7384th meeting*, on 17 February 2015, identificada como S/RES/2202 (2015).

<sup>2</sup> Tratado entre la República Soviética Socialista Federativa Rusa y la República Soviética Socialista de Ucrania del 19 de noviembre de 1990 sobre reconocimiento de fronteras, artículos 1 y 2. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2101641/c1641.pdf> (página 219). Consulta: 1º de abril de 2018.

<sup>3</sup> Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación entre la Federación de Rusia y Ucrania firmado en Kiev el 31 de mayo de 1997, artículo 2. Disponible en: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/178648/A\\_52\\_174-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/178648/A_52_174-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y). Consulta: 2 de abril de 2018.

<sup>4</sup> Memorándum de garantías de seguridad en relación con la adhesión de Ucrania al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de fecha 5 de diciembre de 1994 (Artículos 1,2 y 3 de la Parte Dispositiva). Disponible en:



Por consiguiente, la gravedad del escenario que se configura en torno a Ucrania radica no sólo en los aspectos cuasi bélicos que la afectan, sino en los instrumentos internacionales conculcados. De este modo, es necesario abordar sucintamente los aspectos principales del conflicto que se desarrolla en áreas de las regiones de Donetsk y Lugansk, la anexión de Crimea y los Acuerdos de Minsk, para reflexionar en torno al cuadro de situación generado.

Finalmente, cabe aclarar que dada la extensión del texto original de esta presentación, se ha decidido dividirla en dos partes a fin de permitir una lectura ágil de la misma. En esta primera entrega se hará referencia, en particular, a los orígenes del conflicto y a algunos de sus actores principales<sup>5</sup>.

## Los orígenes de la actual situación en Ucrania

En el mes de noviembre de 2013 el entonces Presidente de Ucrania Viktor Yanukovich adoptó la decisión de no suscribir el Acuerdo de Asociación y Cooperación, entre Ucrania y la Unión Europea y estrechar las relaciones con Moscú. Esto marcó el inicio del movimiento popular conocido como la Revolución del Maidan dado que tuvo su epicentro en la Plaza de la Independencia de Kiev, en ucraniano *Maidan Nezalezhnosti*. Dicho movimiento continuó presente en la Plaza de la Independencia de Kiev hasta el mes de febrero de 2014.

Ante la fuga a Rusia del entonces Presidente ucraniano Viktor Yanukovich, la Federación de Rusia, invocando su “responsabilidad de proteger” a los habitantes rusos y rusoparlantes de Crimea, ocupó con fuerzas armadas la península de Crimea, incluida la ciudad de Sebastopol, sede de la Flota del Mar Negro de la Federación de Rusia, en virtud de acuerdos bilaterales<sup>6</sup>. Luego, un referéndum que se realizó el 16 de marzo de 2014, sin tener en cuenta los estándares de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, le permitió a Moscú “legitimar, desde su perspectiva, su posición” en Crimea. Ésta fue luego formalizada en Moscú el 18 de marzo de 2014 y aprobada por la Asamblea Federal de la Federación de Rusia, el 21 de marzo del mismo año.

Por su parte, el gobierno ucraniano no ofreció resistencia de ningún tipo ante la pérdida de las naves que integraban su Flota del Mar Negro y el retiro de Crimea de aproximadamente 20.000 militares. Pero éste no sería el único frente de conflicto. En el mes de abril del mismo año y frente a los cambios políticos operados en Ucrania, un grupo de separatistas con apoyo de Moscú, según fuentes occidentales, ocupó los edificios administrativos en las ciudades de Donetsk y Lugansk, convocó a referendos en las zonas de ambas regiones y se auto-proclamaron la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk. Frente a esta situación el gobierno de Kiev inició la denominada “Operación Antiterrorista” que en los últimos meses ha sido reemplazada según la normativa establecida en la recientemente promulgada Ley de Recuperación de los “Territorios Temporarily Ocupados”.

## Los actores

### *Ucrania*

La disolución de la Unión Soviética en diciembre de 1991, y la posterior formación de sus repúblicas constitutivas en estados independientes y soberanos, fue calificada por Vladimir Putin en el año 2005 como “la más grande catástrofe geoestratégica”. A este calificativo le

---

[http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/44537/A\\_49\\_765%3BS\\_1994\\_1399-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/44537/A_49_765%3BS_1994_1399-ES.pdf?sequence=24&isAllowed=y) . Consulta: 1º de abril de 2018

<sup>5</sup> La segunda parte y final de esta presentación será publicada en el próximo número.

<sup>6</sup> *Partition Treaty on the Status and Conditions of the Black Sea Fleet*. Disponible en: [http://www.self.gutenberg.org/articles/eng/partition\\_treaty\\_on\\_the\\_status\\_and\\_conditions\\_of\\_the\\_black\\_sea\\_fleet](http://www.self.gutenberg.org/articles/eng/partition_treaty_on_the_status_and_conditions_of_the_black_sea_fleet). Consulta: 23 de marzo de 2018

agregó recientemente (marzo de 2018) la expresión “que si pudiera reconstituir a la Unión Soviética, lo haría”.

Del complejo entramado de relaciones forjadas entre Rusia y Ucrania a lo largo de su historia común y como partes de la ex Unión Soviética, la cuestión de la pertenencia de Crimea tiene especial relevancia y fue uno de los primeros conflictos surgidos entre la Federación de Rusia y Ucrania. La firma de un Tratado de Amistad y Cooperación en 1997 parecía haber puesto punto final sobre el tema pero los acontecimientos de finales de 2013 demostraron lo contrario.

No obstante, antes de tales acontecimientos, las relaciones bilaterales contenían temas que ya generaban tensión entre las partes. En este sentido, se puede mencionar las crisis del gas en función tanto de la dependencia de Ucrania del gas ruso para su consumo como de la red de gasoductos que se encuentran en territorio ucraniano, utilizados para el transporte de gas ruso a países de Europa Occidental, incluidos miembros de la Unión Europea. Asimismo, un punto de inflexión en el vínculo desde una perspectiva netamente política fue la Revolución Naranja, que no permitió el triunfo fraudulento de Viktor Yanukovich en las elecciones de noviembre de 2004. La misma, junto con las revoluciones en Georgia y Kirguistán, constituyó el primer llamado de atención para la Federación de Rusia.

Volviendo al contexto propiciado desde finales de 2013, se puede decir que la anexión de Crimea por Rusia y la ocupación de parte de Ucrania Oriental por fuerzas separatistas apoyadas también por Moscú fue el golpe definitivo a las relaciones de Ucrania con la Federación de Rusia. Superada esta primera etapa, en el mes de mayo de 2014 fue electo presidente de Ucrania el empresario Petro Poroshenko, quien ya había desempeñado cargos con los ex Presidentes Viktor Yushenko y Viktor Yanukovich y, actualmente, Ucrania tiene un funcionamiento formal democrático de sus instituciones fundamentales, aunque su Poder Judicial fue objeto de reformas recientes. Desde una perspectiva militar, las Fuerzas Armadas se han consolidado, evitando nuevas pérdidas territoriales. En lo externo se verifica una fuerte alianza con la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte y los países occidentales en general, principales valedores de su distanciamiento de la Federación de Rusia. Finalmente, en lo que hace a la política doméstica, se han iniciado una serie de reformas en el campo económico y en los mecanismos para la lucha contra la corrupción, aunque en este último aún queda pendiente la constitución de una Corte Anticorrupción independiente. Resta también concluir con las reformas económicas y en lo que se refiere a la descentralización del poder mediante modificaciones que impliquen una redistribución de competencias entre el gobierno central y los de las regiones.

#### *Los movimientos separatistas*

La agitación en la región del Donbas, luego de la anexión de Crimea, y la aparición de personas que se auto-eligieron líderes y declararon ambas provincias como Repúblicas Populares tiene su fundamento en las permanentes tensiones que la historia de Ucrania reconoce en las relaciones entre las regiones oriental y occidental. Ello ha sido causado por diferencias de todo tipo entre las regiones. El oportunismo de estos líderes autoproclamados, junto con el desarrollo de los hechos fue alentado y apoyado desde fuera de Ucrania<sup>7</sup>.

A fines de febrero de 2014, luego de meses de protestas masivas en la Plaza de la Independencia de Kiev, el Presidente Viktor Yanukovich abandonó el país con asistencia rusa. Rápidamente se desarrolló un vacío de poder en Ucrania Oriental, su base política. El Partido de las Regiones de Yanukovich se desintegró, seguido de las estructuras de seguridad, politizadas y altamente corruptas. El vacío fue llenado por manifestantes que reclamaban relaciones más estrechas con Moscú o también su absorción por el vecino del norte. La rápida declaración de independencia de Ucrania por parte de Crimea y su subsecuente reincorporación en la

---

<sup>7</sup> Cúneo, M. A. (2015), Perspectiva de Ucrania conforme con los Acuerdos de Minsk, *Serie Artículos y Testimonios*, N° 104, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at104.pdf>. Consulta: el 20 de abril de 2018

Federación de Rusia llevó a los activistas en las regiones del sudeste de Donetsk y Lugansk y a quienes los apoyaban en Rusia a creer que ello podía repetir el escenario en Ucrania Oriental. En lugar de esto se desató una guerra que lleva ya cuatro años y ha provocado un total de aproximadamente 10.300 víctimas entre civiles y militares y 1.600.000 desplazados.

Mientras que la mayoría de las regiones del sudeste de Ucrania resistieron y últimamente reprimieron manifestaciones pro-rusas, los manifestantes, raramente más de unos pocos miles, tomaron edificios del gobierno, cuarteles y arsenales de las fuerzas de seguridad en Donetsk y Lugansk. Hacia el mes de mayo de 2014 la mayor parte de las dos regiones estaban en manos de los separatistas. El día 11 de mayo los auto designados separatistas pro-rusos en Donetsk y Lugansk realizaron dos referendos, no reconocidos ni por Kiev ni por Occidente y declararon la independencia. Inmediatamente después de su elección en mayo, el Presidente ucraniano Petro Poroshenko lanzó, en la zona oriental, una importante operación militar - oficialmente conocida en ese entonces como Operación Antiterrorista<sup>8</sup>.

### *Federación de Rusia*

Desde el inicio de su etapa como estado independiente luego de la disolución de la Unión Soviética, las relaciones de Rusia con Ucrania nunca fueron fáciles por razones históricas, sociales, económicas, estratégicas, etc. Entre los temas que más han tensionado el vínculo se encuentra la cuestión de Crimea y la primera gran crisis que tuvo lugar ya en el año 1993. En esa ocasión y con fecha 22 de julio el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas declaró que la resolución del Parlamento ruso sobre Sebastopol violaba la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado ruso-ucraniano que establece las fronteras comunes<sup>9</sup>. Ante la decisión de Ucrania de devolver las armas nucleares estratégicas que habían quedado en su territorio de contar con suficientes garantías para su seguridad se firmó, en el año 1994, el ya mencionado Memorándum de Budapest por la Federación de Rusia, Estados Unidos, el Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Ucrania. En ese mismo documento se garantizó la soberanía, independencia, integridad territorial y sus fronteras existentes a la disolución de la Unión Soviética.

A nivel bilateral en el año 1997 se firmó un Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación en el cual la Federación de Rusia reconoció la independencia, soberanía e integridad territorial de Ucrania y sus fronteras existentes al momento de la disolución de la ex Unión Soviética. También se acordó el reconocimiento a Rusia de la ciudad de Sebastopol como sede de la Flota rusa del Mar Negro, recogido en diversos documentos<sup>10</sup>. No obstante, como se dijo en el sub-apartado anterior, tales acuerdos fueron irrespetados.

Por otra parte, y como también se referenció con anterioridad, permanecen vigentes como problemáticas la dependencia energética de Ucrania con respecto al gas ruso así como el envío del mismo a los países de la Unión Europea a través de los gasoductos ucranianos. Ambas cuestiones han sido causales de tensión en el vínculo bilateral durante el siglo XXI.

---

<sup>8</sup> Cúneo, M. A. (2015), *Las revoluciones en Ucrania: 2004-2013/2014*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: [http://www.cari.org.ar/pdf/revoluciones\\_ukrania.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/revoluciones_ukrania.pdf) . Consulta: 20 de abril de 2018

<sup>9</sup> Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 20 de julio de 1993. Disponible en: [http://www.un.org/en/sc/repertoire/93-95/Chapter%208/EUROPE/93-95\\_8-22-UKRAINE.pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/93-95/Chapter%208/EUROPE/93-95_8-22-UKRAINE.pdf). Consulta: 13 de enero de 2018

<sup>10</sup> Los documentos son: *Agreement between the Russian Federation and Ukraine on the Parameters of the Division of the Black Sea Fleet*, *Agreement between the Russian Federation and Ukraine on the status and Conditions of the Presence of the Russian Federation Black Sea Fleet on the territory of Ukraine* and *Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of Ukraine on Payments associated with the Division of the Black Sea Fleet and Its Presence on the Territory of Ukraine*.

Finalmente, la Revolución Naranja (noviembre-diciembre 2004) y la presunción rusa de una importante participación occidental en la idea y desarrollo de la misma, junto con movimientos en otros países ex integrantes de la Unión Soviética despertaron sospechas en Moscú sobre los cambios que podrían sobrevenir en su entorno inmediato. Ello tanto en lo político (establecimiento de gobiernos democráticos) como con sus nuevas alianzas estratégicas (futuras memberships en la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte). Asimismo, tiempo después, la Revolución del Maidán fue la gota que colmó el vaso. Los cambios políticos introducidos por ese movimiento dieron como resultado, en primer lugar, la anexión por parte de la Federación de Rusia de Crimea y *a posteriori* su amplio apoyo a los movimientos separatistas en las regiones de Donetsk y Lugansk.

En las gestiones para la solución del conflicto en Ucrania Oriental, y no obstante haber suscripto los Acuerdos de Minsk, Rusia se considera garante de los mismos y no parte de ellos. Considera que la cuestión de Ucrania Oriental es un tema que debe ser negociado entre el Gobierno de Ucrania y los separatistas, dado que se trata de un conflicto “civil interno” de Ucrania. Incluso, como aporte ruso en búsqueda de una solución pacífica se puede señalar la propuesta efectuada por el Presidente Vladimir Putin en una conferencia de prensa en la República Popular de China en septiembre de 2017, de desplegar una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas exclusivamente para vigilar la línea de contacto entre las fuerzas ucranianas y los separatistas. Actualmente esta iniciativa se encuentra en negociación con Ucrania y sus aliados occidentales que intentan darle a dicha misión un mandato mucho más amplio.

#### *Estados Unidos*

A diferencia de lo ocurrido durante la Revolución Naranja, los Estados Unidos brindaron desde un principio un apoyo pleno y abierto a la Revolución del Maidán. Concluida ésta y conjuntamente con la Unión Europea se volcaron en un apoyo múltiple a los distintos procesos de reformas iniciados por Ucrania en los campos militar, económico, social y en la lucha contra la corrupción. De esa forma inició su intento de disputarle a Rusia su influencia en uno de los países que Moscú considera parte inalienable de su propia esfera de seguridad.

En cuanto al proceso de paz, Estados Unidos no es suscriptor de los Acuerdos de Minsk ni es miembro del denominado Grupo de Normandía<sup>11</sup>, pero prestó todo su apoyo a Ucrania desde el inicio de la Revolución. Al mismo tiempo sigue manteniendo un canal de negociación directo y abierto con Rusia. En este sentido, durante la presidencia de Barack Obama, el Vicepresidente Joe Biden era el punto focal de la Casa Blanca y la Sra. Victoria Nuland Secretaria de Estado Asistente para Europa y Eurasia lo era en representación del Departamento de Estado. Actualmente, el negociador de Estados Unidos con la Federación de Rusia es el ex Embajador de ese país ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Kurt Volker y dos temas dominan la agenda. En primer lugar la decisión de Estados Unidos de proveer “armas letales defensivas” a las fuerzas del gobierno ucraniano que se enfrentan con los separatistas en Ucrania Oriental. En segundo lugar, las negociaciones sobre un proyecto de resolución para presentar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz en Ucrania Oriental. La cuestión principal en negociación es su mandato en cuanto a su amplitud y alcance. Finalmente, Estados Unidos, en consonancia con las medidas adoptadas por la Unión Europea, ha impuesto sanciones económicas y financieras no sólo a empresas rusas sino también a altos dirigentes políticos vinculados al Presidente Vladimir Putin, tanto por apoyar a los rebeldes en Ucrania Oriental como por la anexión de Crimea.

---

<sup>11</sup> También conocido como *Format Normandie* o *Normandy Four*, es Grupo formado por Alemania, Francia, la Federación de Rusia y Ucrania. Es resultado de una invitación del ex Presidente François Hollande, quien formuló la invitación en la región de Normandía en el año 2014.



## RESEÑA

**DE OLIVEIRA XAVIER, Lúdia; DOMÍNGUEZ AVILA, Carlos Federico (Organizadores) (2018). *Política, Cultura e Sociedade na América Latina. Estudos interdisciplinares e comparativos*, Volume 5, Editora CRV, Curitiba (Brasil), ISBN 978-85-444-2178-9, DOI. 10.24824/978854442178.9 1., 570 páginas**

Este quinto volumen viene a consolidar una tradición de intercambios académicos que materializan debates y reflexiones críticas sobre temas de agenda desde diferentes áreas de conocimiento. A su vez, al ser parte de una serie, que parece convertirse en una publicación periódica, este libro muestra e incentiva el entusiasmo de docentes e investigadores para ofrecer nuevas contribuciones que sirvan de modelo para ulteriores pesquisas. Pero no solamente busca limitarse al ambiente netamente académico, sino que se presenta con el objetivo de brindar herramientas de conocimiento a aquellas figuras responsables de tomar decisiones en el mundo sociopolítico. Su visión: generar un ambiente humano más saludable a través de la promoción de políticas públicas que se ajusten con un pensamiento democrático y plural, enfatizando el respeto por las diversidades raciales, sociales y culturales.

La propuesta parte de la perspectiva que el mundo está cambiando y, en éste, la sociedad latinoamericana y su rol adquieren un protagonismo cada vez mayor. La reflexión sobre esta situación invitó, una vez más, a reunir estudios de los más diversos orígenes, dándole a este proyecto una característica que lo define: lo multidisciplinar. No sólo en sus numerosos capítulos se encontrarán trabajos de diferentes campos académicos, sino que en algunos se experimentarán distintos géneros hacia el interior.

Lo variado de los conocimientos ofrecidos no se limita a su carácter de multidisciplinar, sino también a los orígenes de los autores. Los artículos reunidos provienen de diferentes instituciones académicas y hasta de diferentes países, logrando una mayor representatividad del pensamiento latinoamericano, así como la oferta de distintas perspectivas sobre los temas que ofrece el título: política, cultura y sociedad en América Latina.

Este volumen ha aparecido en un buen momento, ya que la coyuntura se ha presentado, como se demuestra en este compendio, como un parte aguas en la región. Son abordados aquí temas estructurales, tales como los referidos a la política internacional, colocando énfasis en la política que el presidente Donald Trump encara hacia Latinoamérica en un momento de cambios de gobierno en los principales países de la región. Consecuentemente, se contrasta la política exterior brasileña en la primera década del milenio con la gestión de Michel Temer post *impeachment* que, a la vez, se cruza con las relaciones horizontales con los países del África.

Lo multidisciplinar, principal característica del libro presentado, vuelve a destacarse cuando se analizan estos cambios, observados como ejes transversales a otros temas: las diferencias de la realidad actual con el modelo panamericano de Simón Bolívar desde una perspectiva histórica; los Derechos Humanos, medioambiente e igualdad de género desde perspectivas sociales, políticas y legales; la creación de nuevos modelos de Estados y de democracia, como el Estado Plurinacional.

De esta manera, el libro se organiza en veintiún capítulos que van avanzando desde temas de índole más general, referidos a las relaciones internacionales, tales como regionalismos y

relaciones Sur-Sur, al análisis de temáticas más particulares, como las experiencias carcelarias de víctimas de la criminalización del aborto y movilizaciones sociales.

Así, la publicación comienza con un repaso del regionalismo y la política exterior brasileña en los años 2000, en un trabajo cooperativo entre Haroldo Ramanzini Junior, Marcelo Passini Mariano y Rafael Augusto Ribeiro de Almeida, representantes de diferentes universidades brasileñas (Universidad Federal de Uberlândia y Universidade Estadual Paulista), titulado **O Regionalismo e a política externa brasileira nos anos 2000**. En este trabajo se destacan las diferentes condicionalidades o condicionamientos a la administración brasileña y sus objetivos a nivel doméstico, regional y multilateral. Se plantea, entonces, una hipótesis que versa sobre la reducción de las acciones políticas exteriores brasileñas entre el 2013 y 2015 provocadas por una conexión deficiente entre las políticas domésticas, condicionadas tanto por factores políticos y económicos internos, como también por el escenario regional e internacional. Es decir, las dificultades de diseño de estrategias de mediano y largo plazo en lo que es la inserción internacional son entorpecidas por las vicisitudes de la política interna en conjunción con las mutaciones del ámbito internacional.

Los giros en la política interna brasileña, como demuestran los mencionados autores, tienen efectos en la gestión externa. Ahora bien, su grado de transformación es lo que Gisela Pereyra Doval, de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), busca caracterizar en su capítulo sobre **Política exterior brasileña: ¿continuidad o quiebre pos *impeachment*?** El punto de partida abordado en este caso fue el proceso de *impeachment* que terminó con la destitución de la presidente Dilma Rousseff, quien había sucedido a Lula da Silva en un Brasil posicionado en un “ciclo de los emergentes”. La asunción de Temer, según la autora, viene a marcar un quiebre y abre el interrogante sobre si los cambios implementados en materia de política exterior fueron un simple ajuste o un cambio duradero.

Aparte de los cambios en la dirección política de Brasil, particularmente tras el gobierno *post-impeachment*, el mismo Sistema Internacional ha ido transformando, modificando y diluyendo la clásica división entre el Norte y el Sur, que a la vez trae un “reformateo” del Sur Global. De esta manera Gladys Lechini, también de la Universidad Nacional de Rosario, presenta su análisis sobre la actualidad y vigencia de las relaciones y de la Cooperación Sur-Sur. En el capítulo **La inserción de Brasil en las relaciones Sur-Sur: el caso de África** se caracteriza su rol como potencia emergente y su lugar en el Sur Global, a partir de vinculaciones positivas con sus pares africanos. En su “ascenso” durante los gobiernos de Lula, las relaciones con los Estados del continente africano tuvieron un lugar privilegiado, concentrando grandes esfuerzos de la potencia emergente. Pero las inquietudes planteadas por la autora coinciden con los planteos del capítulo anterior al vincular el sostenimiento de la expansión de dichas vinculaciones con las condiciones económicas y políticas de las partes.

Virando la óptica hacia el Norte, tanto geográfico como político, la dupla conformada por João Carlos Amoroso Botelho, de la Universidad Federal de Goiás, y Vinícius Silva Alves, de la Universidad de Brasilia, en **O peso da ideologia na atitude dos países latino-americanos em relação aos Estados Unidos**, verifican los efectos de cuatro variables sobre la coincidencia de votos de países latinoamericanos con los Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para ello, toman variables como afinidad ideológica y nivel de dependencia/autonomía, para poder explicar la actitud de los países latinoamericanos en relación a la potencia del Norte. La idea del artículo es verificar la expectativa de que gobiernos de izquierda sean críticos frente a la potencia mundial y que los de derecha sean más bien simpáticos.

Observando la otra vereda, Luis Fernando Ayerbe, de la Universidad Estadual Paulista, en el trabajo titulado **Donald Trump e a liderança internacional estadunidense: Relações com a América Latina**, propone repasar el debate sobre el liderazgo norteamericano en América Latina

en los tiempos previos a Donald Trump, que incitarían a que este empresario impulsara la consigna de “America First”. En este momento, plantea el autor, se esbozó un cambio en la aproximación de la primera potencia hacia la región. Frente a Hillary Clinton, que simbolizaba una continuidad de los lineamientos fundamentales de la política norteamericana hacia la región, la retórica de Trump no muestra una formulación estratégica y se presenta hasta de manera errática.

Como se adelantó al comienzo, los temas de política internacional no agotan lo ofrecido por este intrigante compendio. Al ser ejemplo de lo que las ciencias sociales pueden ofrecer, no podía faltar un análisis histórico. En este caso, una re-definición de lo que fue alguna vez la utopía panamericana de Simón Bolívar, concepto que vino a ser clave en la construcción de identidades nacionales tanto en los albores de Iberoamérica como los principios del presente milenio. Leandro Gavião y Hugo Suppo, colaboradores de la Universidad de Rio de Janeiro, en su capítulo **A utopía Pan-americana de Simon Bolivar**, buscan desenmascarar el legado de Simón Bolívar en la construcción de los Estados nacionales de la región, verificando tanto la independencia como la unidad de las diferentes naciones, de descendencia colonial hispana y portuguesa. Particularmente, se destacó una renovación de la imagen del Libertador, nombrando a un movimiento político (con asiento en Venezuela), el bolivarismo. Los autores ponen en cuestión si tal proyecto, tanto el original como el reconstruido, sería viable para la unión hispanoamericana.

Otro capítulo de revisión histórica que ofrece el presente libro es el titulado **Economía política da estrutura econômica agro-exportadora no Paraguai**, escrito por Liliana Rocío Duarte-Recalde y Guillermo Rojas Brítez. En este caso, a través de una revisión bibliográfica documental buscarán el motivo de la continuidad de la matriz agroexportadora que tiene la economía de Paraguay.

Las formas de observar los diferentes temas que pueden ofrecer las Relaciones Internacionales como disciplina, y sus conclusiones, pueden variar de cientos de formas. Esto es, sobre todo, a partir del enfoque que el observador tome. Hoy en día conviven un interesante número de diferentes construcciones teóricas para realizar esta tarea, pero la que está tomando cada vez más terreno es la que refiere al enfoque feminista. Carla Morasso, de la Universidad Nacional de Rosario nos brinda, en su capítulo **El enfoque feminista en las Relaciones Internacionales: aportes para repensar el MERCOSUR**, tras un necesario repaso meta-teórico de lo que es el feminismo, una posible alternativa para pensar el MERCOSUR. Los trabajos sobre género y sobre MERCOSUR, nos dice la autora, se enfocan en la participación civil, destacando -en este caso- los movimientos de mujeres y su rol en el mundo del comercio, el trabajo y la seguridad.

Continuando con el lugar de las mujeres en el mundo de hoy, Cecilia Graciela Rodríguez describe el **Perfil y trayectoria de las mujeres Parlamentarias en Honduras**. Su propósito es analizar y contrastar los perfiles de los diputados y diputadas desde el retorno de la democracia, describiendo las características sociopolíticas y la brecha de género. En su estudio se devela la existencia de diferencias en las oportunidades para los miembros de diferentes géneros.

Destacando tanto lo multidisciplinar -trabajando temas económico-comerciales- como la diversidad de las escuelas, Oscar Alvarado Muñoz, Elizabeth Ruano Ibarra y Wilfred Fabian Rivera Martínez, universitarios de Colombia, abordan en **Competitividad en Colombia: normativas y narrativas del período 1990-2015**, el problema de la inserción en el mercado mundial de una economía en vías de desarrollo como es la colombiana.

Del mismo modo que se destacan los temas diversos desde lugares y disciplinas diferentes, uno puede asumir que se vive en una sociedad heterogénea y diversificada, y que el Estado debe atender a esa pluralidad a través de sus instituciones. Al menos esto es lo que observan David Martins de Cerqueira, Carlos Ugo Santander Joo y Vanessa Maria Coelho Guimarães, de la Universidade Federal de Goiás, al defender la **Constitución de un Estado Plurinacional como alternativa a la descolonización en América Latina**, tras analizar el caso de Bolivia.



De manera muy esquemática, Paulo Afonso Velasco Júnior y Romário de Jesus Santos, de la Universidad do Estado do Rio de Janeiro, analizan en **Petróleo: energía para integrar e desintegrar a América do Sul**, algunos factores que justifican los mínimos avances que interpretan que hubo en la integración energética sudamericana, tomando la cuestión de los hidrocarburos tanto como un factor de unión como de competencia nacional al mismo tiempo.

La crítica con respecto a la extracción de recursos naturales continúa en el decimocuarto capítulo. En éste, Alicia Beatriz Naveda de la Universidad Nacional de San Juan, en **Territorios en disputa: extractivismo y resistencias en clave latinoamericana**, reflexiona sobre la continuidad de la división de trabajo internacional, donde los países periféricos mantienen economías primarias. En este caso, el análisis se centra más en los efectos sociales, como la concentración de la riqueza y precarización de la fuerza de trabajo, y las resistencias efectuadas por las poblaciones que son sujeto de dichos efectos nocivos.

Hasta este punto del libro, la integración se ha visto problematizada a partir de los obstáculos que terminan por definir al sistema internacional en sus dimensiones políticas, económicas y sociales. Ahora bien, la integración cultural es otro desafío a superar. En esta materia, Carla McNelly, docente de la Universidad Estatal de Iowa, en **Language as a Problem, a Right, and a Resource: a Model of Assessing the Sociocultural Integration of Bilingual Education Programs**, ofrece un modelo de evaluación de la integración sociocultural en materia de educación bilingüe, tomando al idioma como problemática, derecho y recurso. El caso de estudio, en esta oportunidad, es el ciclo de formación en Honduras.

La construcción identitaria del país centroamericano continúa siendo promocionada por Rosario Buezo Velásquez. Su capítulo, titulado **Literatura, Historia e Identidad en Centroamérica: un ensayo sobre la obra de Julio Escoto**, es aprovechado para divulgar la producción novelística de Julio Escoto, ícono de la literatura hondureña. Los avances y desafíos de la educación hondureña se siguen evaluando en el trabajo realizado por Mario Alas Solís, Russbel Hernández Rodríguez y Germán Moncada Godoy en **La Calidad de la Educación Hondureña: avances y desafíos durante el siglo XXI**.

Para el decimoséptimo capítulo se continúa con la centralidad de la educación como motor de construcción identitaria y ciudadana. En este caso, la funcionalidad de la formación de los más jóvenes es llamada a la creación de conciencia sobre los problemas ambientales y sustentabilidad. Aldira Guimarães Duarte Domínguez, de la Universidade de Brasilia, en **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade na América Latina: ensaio de aproximação sobre um caso brasileiro**, realiza una aproximación sobre el caso de la comunidad de Sol Nascente, en Brasilia, considerando a ésta como una población de más de ciento diez mil personas aglomeradas en condiciones precarias de seguridad, infraestructura, sanidad y educación.

En un contrastante trabajo de investigación, la bioquímica Mary Vallecillo-Zúniga, en su capítulo **Native Americans, Mexican Pre-hispanic Communities & Diabetes: Research Paper**, realiza un estudio en el cual busca las causas de las alarmantes estadísticas relacionadas con la presencia de la diabetes como epidemia en las poblaciones nativas norteamericanas y comunidades pre-hispánicas en Centroamérica. El trabajo concluye con una relación existente en la genética de los nativos americanos y los cambios de hábitos alimenticios llevados a cabo en los tiempos modernos.

Tomando uno de los debates más candentes con que nos encontramos hoy en día en Argentina, Amaral Arévalo, en **Las víctimas en la cárcel: 20 años de la criminalización absoluta del aborto en El Salvador**, reflexiona sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en El Salvador. Este país legisló en 1997 la prohibición, y su consiguiente penalización absoluta, de la interrupción voluntaria del embarazo o aborto. Los efectos de una legislación conservadora plagada de injerencia internacional, concluye el autor, terminan por acrecentar las brechas de

desigualdad y no responderían a las necesidades de la población en materia de sexualidad y reproducción.

La variedad e intensidad de los trabajos recopilados por Lúdia de Oliveira Xavier y Carlos Federico Domínguez Avila cumplen con el objetivo de ofrecer una diversidad de temas y disciplinas para pensar las problemáticas que caracterizan nuestros días. La rigurosidad científica, a la vez, se ve garantizada por la calidad de sus colaboradores que ofrecen una transparencia generalizada en su metodología y conclusiones.

**Esteban Covelli.** Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Adscripto a la cátedra de “Relaciones Internacionales” y del Seminario “Malvinas: Historia y Geopolítica”; miembro del Grupo de Estudio de Malvinas y de PEALA-PRECSUR de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo Electrónico: [esteban.covelli@gmail.com](mailto:esteban.covelli@gmail.com)



# CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

## Política editorial

1. Sólo serán considerados para su publicación trabajos de investigación inéditos, artículos de opinión y reseñas sobre cuestiones de Política Exterior Argentina, Política Internacional, Organizaciones Internacionales, Integración Regional y Cooperación Internacional, Seguridad, Defensa y Conflictos Internacionales, Desarrollo Económico, Corrientes de Pensamiento y Enfoques Teóricos de las Relaciones Internacionales.
2. Las presentaciones pueden ser enviadas en **español, portugués e inglés**.
3. Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados a la Dirección de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, al correo electrónico [cerir@unr.edu.ar](mailto:cerir@unr.edu.ar)
4. La presentación debe adecuarse a las siguientes especificaciones: **Papel** Tamaño A4, con márgenes de 3 cm; **Tipo de letra:** Times New Roman; **Tamaño:** 11; **Interlineado:** Sencillo; **Espaciado:** anterior de 0 puntos y posterior de 6 puntos; **Sangría:** ninguna. **Título:** Tamaño 14.
5. La extensión máxima de los trabajos debe ser: entre 15 y 20 páginas para artículos de investigación (de 50.000 a 70.000 caracteres sin espacios), 8 páginas para artículos de opinión (28.000 caracteres sin espacios) y 5 páginas para reseñas bibliográficas (17.500 caracteres sin espacios). Los trabajos recibidos que no cumplan con la extensión y las normas bibliográficas, serán devueltos al autor para la aplicación de las mismas.
6. Los artículos de investigación deben estar estructurados de la siguiente manera: introducción; secciones enumeradas; conclusiones y referencias bibliográficas. Dichos marcadores de secciones estarán en negrita.
7. Todos los artículos de investigación deberán estar acompañados de un **Resumen** del contenido en español y en inglés. Aquellos trabajos redactados en portugués deberán incluirlo en los tres idiomas. El Resumen tendrá una extensión máxima de 200 palabras (1.000 caracteres sin espacios), en fuente tamaño 10 y espacio simple. En todos los idiomas se incluirán título y palabras claves (entre 3 y 5) para su registro bibliográfico.
8. Toda  **aclaración** con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, se deberán consignar los  **datos completos del autor:** nombre y apellido, máximo título académico, pertenencia institucional y correo electrónico, en nota al pie de página mediante doble asterisco.
9. **Técnica de las citas y referencias:** para las **citas** de materiales con autor (libro, capítulo de libro, artículo de revista especializada, tanto en formato papel como electrónico) se utilizará el sistema APA (Apellido del autor, año de edición: número de página si correspondiere) en el cuerpo del texto.  
Ejemplo: (Bologna, 1998:23).
10. En el caso de artículos de diario con autor, se utilizará el sistema APA (Tokatlián, 2015) en el cuerpo del texto. En la bibliografía seguirá el siguiente formato:  
APELLIDO, iniciales del nombre (año). Título, *Nombre del diario*, fecha en letras, ciudad, Disponible en link. Consulta: fecha en letras.
11. Las notas ampliatorias o aclaratorias; los artículos de diarios y materiales sin autor y la información extraída de páginas web (páginas de organismos oficiales) deberán enumerarse correlativamente a pie de página. Las notas al pie deberán estar en letra Times New Roman, tamaño 10, espacio simple.  
Ejemplo para artículos de diario y materiales sin autor: El narcotráfico encuentra nuevas rutas de paso a través de Argentina, *La Nación*, 7 de septiembre de 2016, Buenos Aires. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1935330elnarcotraficoencuentranuevasrutasdepasoatravesdeargentina>. Consulta: 20 de octubre de 2016.  
Ejemplo para información extraída de una página web: Información extraída de [www.wto.org](http://www.wto.org). Consulta: 15 de abril de 2017.  
Las notas al pie que especifiquen los datos de los artículos de diarios y materiales sin autor no deben ser replicados en la bibliografía.
12. Para el caso de los artículos de opinión, se recomienda utilizar la menor cantidad de citas o las estrictamente necesarias.
13. Cuando dentro del cuerpo del artículo se citen frases textuales, éstas irán de la siguiente manera: a) si la frase textual ocupa menos de cinco líneas se redactará de corrido en el texto y entrecomillada; b) si la frase textual ocupa más de cinco líneas se escribirá aparte, precedida de dos puntos y sangrada en el margen izquierdo (sin entrecomillar). Esta última modalidad de cita deberá tener un tamaño de 10 y sangría de 5 puntos.

14. El trabajo debe incluir una sección final denominada **Bibliografía**, donde se enumeren todas las publicaciones y documentos citados en el texto. La Bibliografía deberá ser ordenada alfabéticamente por autor, al final del artículo. En el caso de **libros**, deberá contener los siguientes datos en este orden: a) apellido del autor (en mayúsculas) e iniciales del nombre; b) año de edición, entre paréntesis; c) título de la obra (en cursiva); d) volumen, tomo; e) casa editorial; f) lugar de edición; g) en el caso de **capítulos de libros y artículos de revistas**, el título del capítulo/artículo en letra normal; y, separado por comas, el título del libro/revista en cursiva. Ejemplos:
- Para libros:  
MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires
  - Para capítulos de libro:  
BOLOGNA, A.B. (1994). El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina, en VARIOS AUTORES, *La política exterior del gobierno de Menem. Reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario.
  - Para artículos de revistas:  
GALVÁN, F.G. (2015). La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina, en *América Latina Hoy*, 70, pp. 17-36, agosto.  
CARO MOLINA, P. (2012). Magnitud y características de la participación laboral en el empleo temporal agrícola en Chile, en *Sí Somos Americanos*, XII (2), pp. 51-83, julio-diciembre.
  - Para la Web:  
Citar los datos según se trate de un libro, capítulo de libro, artículo de revista, de diario o de periódico; incluir la fecha de publicación electrónica, la dirección electrónica o URL, y la fecha de consulta del sitio Web.  
METHOL FERRÉ, A. (2007). Uruguay como problema, en *Electroneurobiología*, 15 (5), pp. 3-104. Disponible en [http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto\\_Methol\\_Ferre-Uruguay\\_como\\_Problema.pdf](http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto_Methol_Ferre-Uruguay_como_Problema.pdf). Consulta: 8 de noviembre de 2015.
  - Para ponencias en congresos o jornadas y tesis o tesinas: utilizar el mismo formato que para el caso de los libros.
  - Para documentos oficiales:  
TRATADO DE PAZ Y AMISTAD CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO DE BOLIVIA Y EL DEL CHILE (1904). Disponible en <http://www.diremar.gob.bo/sites/default/files/1904.pdf>. Consulta: 20 de noviembre de 2014.  
MINISTRY OF RURAL DEVELOPMENT OF INDIA (2008), Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005 (MNREGA), Tercera Edición. Disponible en [http://nrega.nic.in/Nrega\\_guidelinesEng.pdf](http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf). Consulta: 20 de agosto de 2016.
  - En el caso de las Leyes, Normativas, Resoluciones Ministeriales:  
En el cuerpo del texto figura su número y año de publicación, por ejemplo: (LEY 20.290, 2009).  
En la bibliografía: LEY 20.290 (2009). Ley de fomento a las exportaciones del sector vitivinícola, República Argentina, 13 de octubre. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar>. Consulta: 20 de enero de 2010.
15. Toda expresión en lengua extranjera se escribirá en *cursiva*. Las **negritas** se utilizarán para destacar aquellos conceptos o ideas fuertes que el autor quiere resaltar, y se evitará el uso del subrayado.
16. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia; se escribirán sin puntos.
17. Los cuadros y tablas de elaboración propios deberán ir en el cuerpo del texto. No se permitirán las capturas de pantalla.
18. Los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* no se hacen responsables por originales no publicados. En ese caso puede ser solicitada la devolución.
19. Los artículos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo de Redacción quienes determinarán la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración, o 3) no recomendar la publicación. En caso de dictámenes de pares evaluadores contrapuestos, se requerirá una tercera evaluación.
20. Toda vez que el trabajo se encuentre aprobado para su publicación pero no respeta las normas editoriales, será devuelto para que el autor realice las modificaciones respectivas.

21. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, aquélla de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.
22. El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.
23. Los autores/as que publiquen en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* aceptan las siguientes condiciones: los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a los *Cuadernos* el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado bajo la Licencia **Creative Commons Atribución-Compartir Igual**, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista (se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original).
24. Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.



# Magister

## en Integración y Cooperación Internacional

# UNR



**CERIR**  
Centro de Estudios en  
Relaciones Internacionales de Rosario

**Universidad Nacional de Rosario**



**CEI**  
Centro de Estudios  
Interdisciplinarios

**Aprobado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Res. 902/1996)  
Categoría "B" – CONEAU (Res. 266/2011)**

***Inscripción:***  
mayo a julio años pares

***Inicio año lectivo:***  
agosto años pares

***Duración:***  
2 años

***Informes:***  
Centro de Estudios en Relaciones  
Internacionales de Rosario (CERIR)  
Sede de Gobierno UNR  
Maipú 1065, 3º piso, of. 301  
Horario de atención:  
Lunes a sábado de 9:00 a 12:00 hs.  
Telefax: 0054 - 341 - 4201231  
E-mail: [mici@unr.edu.ar](mailto:mici@unr.edu.ar)

**Consultar por becas parciales**

[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)



Impreso en:  
Roma Librería & Impresiones  
San Juan 2402  
Rosario (Santa Fe), junio 2018