

**La sociedad internacional.
Miradas iberoamericanas**

**Ensayos en homenaje a
Celestino del Arenal Moyúa**

José Antonio Sanahuja (ed.)

La sociedad internacional. Miradas iberoamericanas

**Ensayos en homenaje a
Celestino del Arenal Moyúa**

José Antonio Sanahuja (ed.)

Esther Barbé Izuel

Rafael Calduch Cervera

Yleana Margarita Cid Capetillo

Miryam Colacrai

Cástor Miguel Díaz Barrado

Rafael Grasa Hernández

Susanne Gratius

Gladys Lechini

Manuel Medina Ortega

Manuel Montobbio

Carlos Murillo Zamora

Gustavo Palomares Lerma

Roberto Russell

Felipe Sahagún

Arturo Santa Cruz

Juan Gabriel Tokatlian

Alberto van Klaveren

Fundación Carolina, febrero 2024

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca, 8. 4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](#)

ILUSTRACIÓN DE PORTADA:

Sebastián Guzmán
(exbecario de la Fundación Carolina)

REALIZACIÓN GRÁFICA:

Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-58822-0

Depósito Legal: M-4401-2024

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso
de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma
sostenible.

Índice

Introducción

1. Celestino del Arenal y las Relaciones Internacionales.
Una semblanza intelectual y académica 7
José Antonio Sanahuja

Parte I. La sociedad internacional contemporánea

2. Sociedad internacional híbrida:
gobernanza, solidarismo y soberanismo 41
Esther Barbé Izuel

3. Historicidad en Relaciones Internacionales
y en las relaciones internacionales 59
Yleana Margarita Cid Capetillo

4. La sociedad internacional y el poder 73
Arturo Santa Cruz

5. La investigación para la paz y su hibridación con las Relaciones
Internacionales. Un balance con agenda futura en una sociedad
internacional en cambio 89
Rafael Grasa Hernández

6. Hacia la superación del etnocentrismo y de la teoría
de las Relaciones Internacionales. Reflexiones en gran angular
en homenaje y respuesta a Celestino del Arenal 107
Manuel Montobbio

7. Del concepto de “sociedad internacional” a la teoría clásica
de la integración 129
Gustavo Palomares Lerma

8. Las Relaciones Internacionales desde el Cono Sur de América Latina	149
--	------------

Gladys Lechini

9. La sociedad internacional en la encrucijada: nuevos actores, la denominada “paradiplomacia” y sus efectos sobre la política exterior	167
--	------------

Miryam Colacrai

10. Barco a la deriva: la sociedad internacional del siglo XXI	185
---	------------

Felipe Sahagún

Parte II. Iberoamérica, España y Europa

11. América Latina y sus grandes estrategias	201
---	------------

Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian

12. La crisis del multilateralismo y América Latina	219
--	------------

Alberto van Klaveren

13. La concepción del espacio iberoamericano en la visión española: la perspectiva de Celestino del Arenal	237
---	------------

Carlos Murillo Zamora

14. Algunos rasgos de la integración latinoamericana a la luz de la conformación de espacios en la sociedad internacional actual	253
---	------------

Cástor Miguel Díaz Barrado

15. América Latina y Europa: espejos desde la distancia	277
--	------------

Susanne Gratius

16. Nacionalismo y supranacionalismo en América Latina	297
---	------------

Manuel Medina Ortega

17. La proyección exterior de España en un mundo en transformación: fortalezas y debilidades	311
---	------------

Rafael Calduch Cervera

Obras de Celestino del Arenal	333
--	------------

Relación de autores/as	347
---	------------

INTRODUCCIÓN

Celestino del Arenal y las Relaciones Internacionales

Una semblanza intelectual y académica¹

José Antonio Sanahuja

Universidad Complutense de Madrid

En la aparición y desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales en España, Celestino del Arenal ocupa un lugar clave tanto si nos referimos a su dimensión intelectual y docente, como a su evolución institucional. Esa trayectoria ha tenido tres etapas bien definidas atendiendo a su ubicación en el sistema universitario español; sus años formativos y primera etapa como docente e investigador en la Universidad Complutense de Madrid, con Antonio Truyol, verdadero “padre” de la disciplina de las Relaciones Internacionales en España; una segunda etapa en su tierra natal, en la Universidad del País Vasco; y una tercera y más prolongada etapa, en la que retorna a la Complutense. En esta última mantiene una activa colaboración con el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y la Fundación Carolina, de cuyo consejo científico y asesor fue miembro de 2004 a 2012. Todo ello dejó como resultado un buen número de publicaciones y trabajos de investigación.

Pero, más que su trayectoria en sede universitaria, la semblanza de Celestino del Arenal remite a una obra, muy extensa, que ha girado en torno a varias cuestiones clave: la teoría de las relaciones internacionales; la naturaleza y evolución de la sociedad internacional; las relaciones internacionales y la política

¹ Esta semblanza se basa en distintas fuentes escritas, en las vivencias de una larga relación de colaboración con el profesor Arenal, maestro y amigo, y en la información proporcionada por él mismo en entrevistas realizadas para la preparación de este texto.

exterior de España, y, en directa conexión con esto último, el hecho iberoamericano y su institucionalización a través de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Sobre las primeras de esas cuestiones destaca su *Introducción a las Relaciones Internacionales*, cuya primera edición data del año 1984; y la monografía *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, publicada tres décadas después. Sobre España, América Latina e Iberoamérica, su trabajo clave es *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, de 2011. Una obra que recoge otros trabajos anteriores de manera sistemática y en un todo coherente.

Este capítulo toma esas dos referencias —trayectoria universitaria y reflexión académica— para presentar una semblanza de la obra y aportes intelectuales de Celestino del Arenal. No es ni pretende ser una biografía, ni aborda otros elementos de su figura, que quedan para otro momento. Pero los elementos que aquí se aportan son también parte de la historia de las Relaciones Internacionales en España —y, cabe decir, de una manera más amplia, de las ciencias sociales en su conjunto—, que, como se señaló al inicio, tienen en Celestino del Arenal una referencia imprescindible.

1. Del Derecho Internacional a las Relaciones Internacionales: primera etapa complutense (1968-1980)

Partiendo de una licenciatura en Derecho —un rasgo común de la primera generación de internacionalistas en España— el interés por las Relaciones Internacionales de Celestino del Arenal se inicia bajo la influencia de su profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Deusto, el teólogo, jurista y sacerdote José Antonio Obieta Chalbaud, que llegó a ser decano de la Facultad de Derecho de dicha universidad (Lasalle, 2024). Tras haber obtenido la licenciatura en el año 1966, y portando una carta de presentación del padre Obieta, Celestino del Arenal se dirigió a Madrid para contactar con Antonio Truyol y Serra, quien había ganado en 1957 la primera cátedra de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales creada, en esa ocasión, en la universidad española, y era también en ese momento investigador del Instituto Francisco de Vitoria, adscrito al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Unos meses después —no había vacantes de profesor en ese momento— Arenal pudo comenzar a trabajar como investigador. En aquel momento, la única posibilidad era ocupar un puesto de ordenanza hasta que en 1967 empezó a ejercer como

profesor. En 1968 logra una plaza de profesor ayudante en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, simultaneando la actividad docente con la elaboración de la tesis doctoral como discípulo del profesor Truyol. Este último, junto con Mariano Aguilar Navarro (catedrático de Derecho Internacional en Madrid) y Adolfo Míaja de la Muela (catedrático de la Universidad de Valencia desde su rehabilitación en 1953, tras haber sido represaliado por el franquismo), significaron una importante renovación en el estudio del Derecho Internacional. Al introducir en esa materia una innovadora perspectiva histórica y sociológica, aún bajo las limitaciones que suponía el franquismo, abrieron el camino a la posterior aparición de la disciplina de las Relaciones Internacionales en España (Mesa, 1986; Medina, 1986; Calduch, 2015: 364).

La creación de la primera Cátedra de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, que obtuvo, como se indicó, Antonio Truyol, significó un importante hito en ese tránsito del Derecho Internacional a las Relaciones Internacionales. Marcó el inicio de la disciplina en términos académico-formales, diferenciándose del Derecho Internacional, pero sin perder ese vínculo, que se ha mantenido hasta hoy, mientras que el vínculo con las ciencias políticas fue más débil, lo que terminó siendo un rasgo idiosincrático de la disciplina en España. La publicación de la memoria de cátedra de Truyol en ese mismo año, además, dio inicio a la reflexión teórica en la disciplina en España y significó una profunda renovación de los estudios iusinternacionalistas a lo largo de la década de los cincuenta, en un escenario de relativo aislamiento y rezago científico, con una estructura institucional y académica muy débil, consecuencia de la dictadura franquista, que separó a los internacionalistas españoles de los foros y redes internacionales y europeas (Barbé, 1995: 86-87).

Al amparo de esa cátedra se inició un proceso de desarrollo de la disciplina jalonado por la publicación de trabajos asociados a la promoción docente por parte del equipo de colaboradores creado alrededor del magisterio de Antonio Truyol y el departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, creado en 1968 como primera unidad docente y de investigación del internacionalismo español. Equipo de colaboradores que incluyó figuras clave como Manuel Medina, Roberto Mesa, y el propio Celestino del Arenal. Hito importante de ese proceso fue la separación en el año 1974 de las asignaturas de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, y la aparición de una especialidad en esta última materia, con lo que por primera vez veía reconocida su autonomía científica en los planes de estudio de la universidad española.

Ese fue el escenario formativo y de inicios de la carrera docente e investigadora de la primera generación de la disciplina de las Relaciones Internacionales en España, de la que Arenal ha sido una figura destacada. Como ha señalado el propio profesor Arenal, en torno a Antonio Truyol se gestó una aproximación a las Relaciones Internacionales que se alejaba de la tradición anglosajona o de los enfoques cientifistas en boga en ese momento. Un sustrato que combinaba la tradición del *ius gentium* de tradición grociana y de la Escuela de Salamanca de derecho de gentes, con una marcada orientación histórica y sociológica desde el punto de vista ontológico y epistemológico (Del Arenal, 1979; García Segura, 2006). En ese marco, Arenal realizó su tesis doctoral, presentada en 1974, y en 1976 obtuvo la plaza de profesor adjunto de Relaciones Internacionales, figura que la Ley de Reforma Universitaria (“ley Maravall”) de 1983 transformó en profesor titular. En esa posición se mantuvo hasta su traslado en 1981 a la Universidad del País Vasco.

La investigación doctoral de Celestino del Arenal reflejaba esa tradición y, a la vez, indicaba una temprana preocupación por América Latina. Durante un año, trabajó sobre los procesos de independencia de los países latinoamericanos. Sin embargo, ese proyecto fue abandonado para centrarse en el estudio de la Escuela de Salamanca, que había generado bastante interés en el periodo franquista, pues permitía destacar el aporte español al universalismo y la cultura y el humanismo occidental, y, al tiempo, revisar críticamente el relato oficial sobre el orden internacional y el derecho político. En 1974 se defendió su tesis, titulada *Consideración jurídico-internacional de los pueblos infieles en la Escuela Española del Derecho Natural y de Gentes de los siglos XVI y XVII*, obteniendo el premio extraordinario de doctorado². No se trataba de un asunto novedoso, pero sí lo era el planteamiento del trabajo. La tesis, de gran erudición, destacaba la modernidad de la Escuela de Salamanca y su ruptura con el pensamiento medieval. En particular, cómo para Vitoria, Suárez, Las Casas o de Soto todos los pueblos de la tierra, con independencia de su religión, raza o civilización, tenían cabida en esa concepción universal de la sociedad internacional. Ello suponía, como principios generales, reconocer la soberanía y derechos, públicos y privados, en pie de igualdad, de reinos cristianos e infieles dentro de un mismo ordenamiento jurídico internacional, lo que supone un importante precedente para el derecho internacional contemporáneo.

² Disponible en el repositorio Docta Complutense en <https://docta.ucm.es/entities/publication/644cf0cb-2f72-4d24-9d6d-1b7b29549433>.

Sin embargo, ese universalismo pluralista se vio limitado en lo concreto por el hecho histórico y material de la conquista y la colonización de América, y por una visión cristiana del derecho natural y el derecho de gentes, que impone una misión evangelizadora, civilizatoria y de tutela de los pueblos infieles, como alegó Ginés de Sepúlveda en distintas obras y, en particular, en la célebre controversia de Valladolid frente a Bartolomé de las Casas (1550-1551). A la postre, la propia Escuela de Salamanca admitió, en distinto grado, que ante determinados derechos universales —comunicación, comercio, intervención por razón de alianza, derecho de misión— los reinos cristianos debían tener prelación por razones de religión y civilización, en clara discriminación jurídica contra los pueblos no cristianos, y suponen una desigual definición de los títulos para la guerra justa. Son cuestiones que, además de su interés histórico, tienen gran trascendencia para debates actuales, en un mundo en el que la crítica a la colonialidad y el etnocentrismo del universalismo occidental está en debate en el Norte y el Sur y es uno de los ejes ordenadores de los debates teóricos en Relaciones Internacionales (Del Arenal, 2014a; Sanahuja, 2018), y, en clave española, el que un nuevo nacionalismo revisionista español quiere construir una “leyenda blanca” legitimando viejas gestas imperiales (Sanahuja y López Burian, 2023).

Esta tesis fue el punto de partida de una línea de investigación y un primer ciclo de publicaciones centrado en el pensamiento internacionalista histórico en España. Son trabajos sobre la teoría de la servidumbre en el pensamiento español de los siglos XVI y XVII (Del Arenal, 1976a); sobre la visión de la sociedad internacional de Don Juan Manuel, como exponente de la Europa tardomedieval del siglo XIV (Del Arenal, 1976b); sobre Bartolomé de las Casas y su concepción de la sociedad internacional (Del Arenal, 1977). También volverá a esta cuestión mucho después, en un trabajo sobre la visión de la sociedad internacional de la Escuela de Salamanca presentado en unas jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEP-DIRI) celebradas en esa ciudad (2003b). También aparecen en esta etapa trabajos sobre el estudio de las relaciones internacionales en la España del siglo XIX (Del Arenal, 1979) y su vertiente europeísta (Del Arenal, 1980).

Empero, la aportación más relevante de estos años es su primer libro, *La teoría de las Relaciones Internacionales en España* (Del Arenal, 1979b), que abarca el pensamiento internacionalista español de los siglos XIX y XX, hasta su consolidación en los años setenta. Este libro analiza los antecedentes o “prehistoria” de ese pensamiento, su desarrollo inicial, que se iniciaría en 1957 con la creación de la ya citada cátedra del profesor Truyol; y una etapa de consolida-

ción cuyo inicio entre 1973 y 1974 marcó, en el plano docente, el nuevo plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense, singularizando la materia de Relaciones Internacionales; y en el plano teórico, la publicación de dos obras señeras: *La teoría de las Relaciones Internacionales*, de Manuel Medina (1973), y *La sociedad internacional*, de Antonio Truyol (1974), que en ese libro son comentados con mucha amplitud.

Lo expuesto hasta ahora da cuenta de una trayectoria académica exigente, pero también comprometida con los retos de la fase histórica que atravesaba España, de cuestionamiento de la dictadura, reclamos de libertad y justicia, y gran efervescencia social y política. De hecho, Celestino del Arenal compaginó la actividad intelectual y docente con el activismo político y el compromiso con la democracia, y con una visión de la política exterior europeísta, democrática y moderna, dejando atrás las rémoras y límites ideacionales y políticos de la dictadura. En 1974 se afilió al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y militó también en la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores (FETE-UGT), de la que fue elegido secretario general en el congreso celebrado en Cádiz en 1976. En el PSOE, colaboró estrechamente con Luis Yáñez-Barnuevo, secretario de Relaciones Internacionales del partido entre 1975 y 1979, y con Elena Flores. Esta última, miembro del PSOE desde 1977, fue profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de 1978 a 1983, y después secretaria de Relaciones Internacionales de la Comisión Ejecutiva Federal de 1983 a 1993.

Con la Secretaría de Relaciones Internacionales, Celestino del Arenal tuvo una actividad internacional significativa, llevando a cabo misiones relevantes con la Internacional Socialista. En 1978 fue secretario de la misión de la Internacional Socialista a América Latina, encabezada por Mario Soares, entonces presidente de Portugal, y por Bernt Carlsson, diplomático sueco cercano a Olof Palme y entonces secretario general de esa organización. Esta misión, con la que Celestino del Arenal tuvo su primer contacto directo con Latinoamérica, tuvo lugar en una etapa en la que muchos países de la región se encontraban sometidos a los “régimen de seguridad nacional” de la Guerra Fría, con dictaduras militares y gobiernos autoritarios que contaban con el apoyo de Estados Unidos. Frente a esa realidad, la Internacional Socialista trató de prestar apoyo a las fuerzas democráticas y a quienes sufrían persecución política, en muchos casos en exilio, y abrir espacios para una “tercera vía” de izquierda democrática frente a las presiones de la lógica bipolar de esa etapa (Pedrosa, 1992). La misión se desplazó a varios países: México, Costa Rica, Jamaica, República Dominicana y Venezuela (*Nueva Sociedad*,

1978; Fazio, 2019: 42). En Venezuela tuvo lugar un encuentro con exiliados y con Carlos Andrés Pérez, entonces presidente de ese país, y miembro de Acción Democrática (AD), partido integrado en la Internacional Socialista. También en 1978, Celestino del Arenal acudió a la reunión de la Internacional Socialista en Dakar (Senegal), en la que se presentó su informe sobre esa misión.

2. En la Universidad del País Vasco (1980-1988): gestión universitaria y reflexión teórica

El año 1981 marca un punto de inflexión en la trayectoria académica de Celestino del Arenal. A finales de ese año, recibió una llamada de Gregorio “Goyo” Monreal, antiguo compañero de estudios de la Universidad de Deusto, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad del País Vasco, y rector de la misma de 1981 a 1985, tras una etapa previa como vicerrector. Monreal tenía también una destacada trayectoria política. Nacionalista de izquierdas, era fundador de Euskal Sozialistak Elkarteko Indarra (ESEI) (*Fuerza para la Unidad de los Socialistas Vascos*), elegido senador en 1977, y uno de los redactores del Estatuto de Guernica de 1979, y posteriormente ocupó cargos de responsabilidad en el Gobierno Vasco.

En aquel momento la Universidad del País Vasco estaba creando la nueva Facultad de Ciencias de la Información (posteriormente Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación). Adscrita inicialmente a la Universidad Autónoma de Barcelona, se estableció oficialmente en octubre de 1981. A partir de esa llamada, Celestino del Arenal asumió a petición del rector Monreal el puesto de decano-comisario en el periodo 1980-1987, hasta que la Facultad, plenamente establecida, pudo elegir sus órganos de gobierno.

No era una tarea fácil. A los retos de gestión propios de la creación *ex novo* de una institución académica, se sumaba el difícil clima político y la violencia que dominó esa etapa de la historia del País Vasco. Pese a ser vasco, y regresar a su ciudad natal, Arenal fue percibido como alguien “de Madrid” por parte de los sectores abertzales, muy activos. Hubo momentos difíciles. Sin embargo, con un equipo decanal que reunió distintas sensibilidades políticas, el apoyo del rector y una buena gestión, con resultados concretos, esas suspicacias fueron quedando atrás (Del Arenal, 2021). Una anécdota que Celestino del Arenal gusta de recordar es la celebración de una fiesta de carnaval en la Facultad en 1982, en la que, de manera sorpresiva, y en un oportuno gesto de distensión, el decano-comisario apareció disfrazado precisamente... de *sheriff*, ganándose así

la cercanía de una parte significativa del profesorado y alumnado, lo que facilitó su gestión posterior. En 1987, al término de esa etapa, dejaba una Facultad en pleno funcionamiento, dotada de medios y con un buen clima de convivencia. Contando con amplios apoyos, en 1986 fue candidato a rector, aunque quedó en segundo lugar, a poca distancia del candidato electo, Emilio Barberá, catedrático de Histología y Embriología. Finalmente, de 1984 a 1989 fue director de los prestigiosos Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz.

Pese a las exigencias de la gestión universitaria, este es un periodo de gran importancia en la trayectoria académica e intelectual de Celestino del Arenal. En 1983 accede a la cátedra de Relaciones Internacionales y publica varios trabajos relevantes sobre Teoría de las Relaciones Internacionales. Aborda, en particular, la génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica (Del Arenal, 1981a), y su definición y alcance como teoría de la sociedad internacional, su objeto de estudio (1981b); cómo, más allá de la reflexión occidental y anglosajona, se había formulado esa teoría en la Unión Soviética (Del Arenal, 1983a); estudia el concepto de poder, central a esa teorización (Del Arenal, 1983b); las posibilidades de una aproximación dialéctica a la teoría de las Relaciones Internacionales (Del Arenal, 1983c), y su problematización como ciencia (Del Arenal, 1986).

Parte de estos trabajos deben verse como antecedentes de la *Introducción a las Relaciones Internacionales*, una de sus obras más importantes, publicada en 1984 y que surge, en cierta medida, de esos trabajos y de su memoria de cátedra (Del Arenal, 1984). Se trata del libro que, en el conjunto de su obra ha tenido la difusión más amplia. La segunda edición se publicó en 1987; la tercera edición, una revisión y ampliación de la anterior, vio la luz en 1990, y apareció también en México, publicada por la Red Editorial Iberoamericana. La cuarta edición —en realidad, una reimpresión de la anterior—, se publicó en 2007. Ha sido el texto de referencia para varias generaciones de internacionalistas, entre ellos, el que suscribe. Aunque no es un manual, ni un libro de fácil acceso por su exhaustividad, densidad y profundidad teórica, este libro se ha utilizado como libro de texto en los estudios de licenciatura o de grado y posgrado, en particular en la asignatura de ese mismo nombre, y ha formado a varias generaciones de politólogos e internacionalistas, tanto en España como en América Latina, en cuyas universidades esta obra ha tenido una gran influencia.

En realidad, el título puede dar lugar a equívocos, pues más que ser un texto de introducción a las relaciones internacionales como objeto de estudio de la disciplina, es una introducción a la forma en la que ese objeto de estudio ha sido definido, conocido y teorizado: esto es, a las teorías de las Relaciones Internacionales.

Aunque existen otros manuales de relaciones internacionales en español de amplia difusión, el foco en la teoría singulariza este trabajo. Organizada alrededor de lo que fue durante décadas el relato “canónico” de esa evolución teórica, esa obra ha ejercido una enorme influencia en los planes de estudio, el trabajo docente, el diseño de proyectos de investigación, y dio forma a la introducción teórica de numerosas tesis doctorales. Puede afirmarse que, durante al menos dos décadas, este ha sido el texto de referencia sobre la teoría de las Relaciones Internacionales en lengua española, y el tratado sobre teoría más citado en la base de datos digital Google Scholar. Si se consideran textos de introducción a las Relaciones Internacionales con una temática más amplia, es el segundo más citado, solo por detrás de *Relaciones Internacionales*, de Esther Barbé, catedrática de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, cuya primera edición vio la luz en 1995; y se sitúa por delante de los manuales de Rafael Calduch, también catedrático de esta disciplina en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense: *Relaciones Internacionales* (1991) y *Dinámica de la sociedad internacional* (1993).

Introducción a las Relaciones Internacionales es, en primer lugar, un extraordinario ejercicio de erudición. Se basa en una revisión exhaustiva de los clásicos y de los textos que definen el objeto de estudio, los contornos y las teorías de la disciplina. Por la fecha de publicación y de sus posteriores ediciones y reimpresiones, el análisis llega hasta los años ochenta del siglo XX. Por lo tanto, cubre una etapa de la disciplina dominada por aproximaciones sociohistóricas, por un lado, y aquellas basadas en una epistemología eminentemente positivista. La publicación de este libro coincide con el momento en el que solventaba lo que se denominó el “debate interparadigmático” que cerró esa etapa. Hoy, la fisonomía de la disciplina y el debate teórico es muy distinta debido al giro pospositivista que revolucionó las ciencias sociales a partir de los decenios de los ochenta y los noventa (Wæver, 1996; Sanahuja, 2018). No hay en este libro, por ello, referencia a aportaciones como el social-constructivismo, la teoría crítica, el posestructuralismo o la teoría feminista de las relaciones internacionales. Estas aproximaciones teóricas se incluirán, años después en su obra *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, de 2014, y en el libro colectivo *Teorías de las Relaciones Internacionales*, de 2015, coordinado por Celestino del Arenal y el que suscribe.

A partir de la conceptualización de Thomas Kuhn, *Introducción a las Relaciones Internacionales* organiza la teorización sobre las relaciones internacionales con tres grandes paradigmas: el paradigma tradicional, basado en el realismo político y de largo recorrido histórico, que la Guerra Fría vuelve a situar

en primer plano; el paradigma de la sociedad mundial, que emerge en los años sesenta al calor de la creciente interdependencia económica y las pretensiones de racionalidad “científica” de esa etapa, aunque estuviera emparentado, en la dimensión normativa, con el idealismo; y el paradigma de la dependencia, que se situó, más que en el campo de las Relaciones Internacionales, en la economía política internacional y la teoría del desarrollo. Este surge, a su vez, de los procesos de descolonización y la búsqueda de autonomía de las naciones del entonces denominado “Tercer Mundo”. Este canon o relato organizador de la disciplina, útil y eficaz a efectos de autorrepresentación y enseñanza, se desarrolla abordando los “grandes debates” que le han dado forma: idealismo vs. realismo; tradicionalismo vs. cientifismo; relevancia vs. abstracción; y globalismo vs. realismo. A través de ellos, se discuten algunas de las cuestiones fundamentales de las Relaciones Internacionales y, también, de las ciencias sociales en su conjunto, de naturaleza epistemológica, sobre su alcance y definición como ciencia; de carácter normativo, sobre la posibilidad y orientación del cambio, en términos de orden social y emancipación humana; de naturaleza hermenéutica, sobre el vínculo entre las Relaciones Internacionales como comprensión, interpretación y expresión del mundo y las relaciones sociales en “lo” internacional; y, de manera reflexiva, sobre la relación entre universalismo, pensamiento y hegemonía occidental. Así, Arenal pone en cuestión las pretensiones de universalidad de las teorías dominantes, que surgen de y para la hegemonía occidental, anglosajona y de Estados Unidos. Cuestiona igualmente el carácter marcadamente etnocéntrico de la disciplina en esas expresiones dominantes, frente a otras aproximaciones menos desarrolladas, que han evolucionado de manera relativamente aislada, en comunidades nacionales o lingüísticas específicas, respondiendo a otras problemáticas, y con lógicas, en ocasiones, autorreferenciales. Frente a ello, reclama la necesidad, según casos, de “desnacionalizar” o “universalizar” su campo de estudio y sus planteamientos científicos. Con ello, Celestino del Arenal anticipa trabajos posteriores (Del Arenal, 2014a), y el debate contemporáneo sobre la descolonización de las ciencias sociales, o la redefinición de la disciplina en términos de lo que hoy se denominan la *Global IR* o las Relaciones Internacionales Globales (Acharya y Buzan, 2019; Qin, 2020; Barnett y Zarakol, 2023; Acharya 2023).

Tras la publicación de la *Introducción a las Relaciones Internacionales*, en la segunda mitad del decenio de los ochenta, la atención de Celestino del Arenal se va a dirigir a una agenda de investigación sobre paz y derechos humanos. En ella se combinaban cuestiones teóricas y preocupaciones normativas, y se debe

tener presente que estos trabajos se publican con el trasfondo de tensiones de la “segunda Guerra Fría”, y coinciden con la etapa de las conversaciones iniciadas por Ronald Reagan y Mijail Gorbachov en Reikiavik en 1986, a partir de las cuales se abrió un proceso de distensión entre ambos bloques. En parte, esa agenda de investigación fue resultado de la colaboración con la Cruz Roja Española. Esta organización atravesaba en esos años un profundo proceso de transformación, dejando atrás su tradicional actividad sanitaria asistencial y sus servicios de emergencia en carretera, para convertirse en una organización moderna, volcada a la intervención social con colectivos vulnerables y la acción humanitaria y la cooperación internacional para el desarrollo. La colaboración de Celestino del Arenal con esa organización, cuya presidenta era Carmen Mestre, se encauzó a través de su instituto de Estudios y Formación, cuya dirección estuvo a cargo de Manuel Guedán y, posteriormente, de Santiago Gil.

Destaca, en particular, el exhaustivo estudio sobre la investigación para la paz en los Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, y otros conexos en revistas especializadas, en España y en América Latina (Del Arenal, 1987a, 1987b, 1987c, 1989a). Estos estudios, en paralelo a los que en esa etapa elaboraban autores como Rafael Grasa o Vicenç Fisas, contribuyeron a difundir en España el enfoque de la Investigación para la Paz (*Peace Research*) de autores como Johan Galtung o John Paul Ledercah, y centros como el Instituto de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO, por sus siglas en inglés). Arenal escribe también en esa etapa algunos materiales formativos para el voluntariado y personal de planta de esa organización.

Su contribución más relevante a la actividad de cooperación internacional de Cruz Roja es el importante estudio *Los retos del desarrollo humano. El futuro de América Latina y el Caribe*, que Celestino del Arenal dirige entre 1990 y 1993 para la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, sobre el futuro de esta organización humanitaria en esa región (Del Arenal, 1993). Ese estudio se realizó en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), implicando a dos prestigiosas figuras de las ciencias sociales de la región, Edelberto Torres-Rivas, y Rafael Menjívar. Fue coordinado por Anja Toivola, de la Federación Internacional, y como investigadores principales contó con Sary Montero, de Costa Rica, y José Antonio Sanahuja, de España. El estudio, cuya oficina se situó en San José de Costa Rica, pretendía impulsar la modernización de las sociedades nacionales de Cruz Roja de esa región, muchas de ellas con una membresía procedente de las élites tradicionales, ancladas en visiones caducas de la acción humanitaria y el trabajo social. Contó con un

importante respaldo financiero de Cruz Roja Española, que como se ha indicado, también estaba en proceso de modernización. Fue este un proyecto de gran envergadura, que se extendió por casi cuatro años, y tras una fase piloto en Centroamérica, se extendió a México, Sudamérica, y el Caribe, con trabajo de campo —entrevistas, talleres, *focus groups*— en cada país de la región, incluyendo los pequeños Estados insulares del Caribe, y el respaldo de varios estudios socioeconómicos elaborados por especialistas de FLACSO.

Quince años después, Celestino del Arenal dirige un estudio similar, aunque de menor escala, que pretendía valorar los avances registrados desde el anterior, y definir los horizontes para la acción de Cruz Roja en América Latina y las prioridades para la cooperación internacional en el seno de esta organización, y con socios externos. Titulado *El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social*, se llevó a cabo desde el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), contó también con el respaldo económico de Cruz Roja Española, y con José Antonio Sanahuja, entonces ya un colaborador habitual, de nuevo como investigador principal.

3. Retorno a la Universidad Complutense: la Comunidad Iberoamericana y las relaciones de España y la Unión Europea con América Latina

En 1988 Celestino del Arenal retorna a su casa académica de origen, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Comienza así una nueva etapa de actividad docente e investigadora que se extiende hasta el año 2013, en el que pasa a la categoría de Catedrático Emérito. Tuvo también responsabilidades de gestión, pues fue director del Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de esa Facultad por dos mandatos consecutivos, entre 1991 y 1999. En esta larga etapa complutense, imparte docencia de manera regular en la licenciatura de Ciencias Políticas y, tras su creación en el curso 2009-2010, en el nuevo grado de Relaciones Internacionales, en el marco de la implantación del proceso de Bolonia y el Espacio Europeo de Educación Superior.

También despliega una intensa actividad de dirección y docencia de programas de posgrado. Entre 1991 y 1993 dirigió el Máster de Relaciones Internacionales de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas, con sede en Costa Rica, que contaba con el apoyo de la cooperación española. Entre 1994 y 1998

dirigió el Máster en Estudios Superiores Iberoamericanos fruto del convenio entre la Universidad Complutense y la Casa de América. De 2000 a 2013 fue co-director del Máster propio de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, como responsable de esta última área académica, junto con Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, catedrático de Derecho Internacional Público —hasta su fallecimiento en 2010—, y Carlos Fernández Rozas, catedrático de Derecho Internacional Privado, de esa misma universidad. Desde 1989 y hasta su jubilación ha sido parte del claustro de la Escuela Diplomática, organismo dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europa y Cooperación, y profesor en distintos programas de esa institución, como el Curso de Estudios Internacionales (CEI) y su sucesor, el Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, siendo coordinador académico de la asignatura troncal sobre esa última materia. También fue profesor regular del Instituto Universitario Ortega y Gasset, y del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y, como visitante, de distintas universidades españolas y de América Latina, donde tenía ya gran ascendiente debido a la amplia difusión de sus trabajos. A partir de esa experiencia docente elaboró un importante trabajo de reflexión, publicado a finales de los noventa, sobre el estado de la enseñanza de las Relaciones Internacionales en España (Del Arenal, 1999).

Parte de ese magisterio se ha desplegado en la actividad de dirección de tesis doctorales, entre las que destacan las de Kepa Sodupe, defendida en 1987, y que más tarde fue catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco; de Irene Rodríguez Manzano (1993), profesora de esa disciplina en la Universidad de Santiago de Compostela; de Emilio Menéndez del Valle (1995), profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense y, posteriormente, embajador de España, alto funcionario de la Comisión Europea y eurodiputado; del que suscribe, José Antonio Sanahuja (1996); y de Manuel Iglesias Cavicchioli (2014), profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Pablo de Olavide³.

Esta etapa va a estar dominada por tres líneas de trabajo que se han entrecruzado y alimentado mutuamente, y, posiblemente, no podía ser de otra manera, pues aluden a las tres dimensiones que caracterizan a la política exterior española hacia América Latina: la que se despliega a través de la conferencia

³ Para el listado completo de tesis dirigidas, disponible en el repositorio Dialnet, véase <https://dialnet.unirioja.es/servlet/arbolaacademico?codigo=37310>.

iberoamericana y su institucionalidad; la que transita por Bruselas y las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica, y la bilateral. Aunque el interés por esa región siempre ha estado presente en la trayectoria de Celestino del Arenal, en la década de los noventa va a ser mucho más intenso. Un hito importante fue su participación en la red de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), impulsada por el internacionalista chileno Luciano Tomassini, que contaba entre sus miembros con figuras como Roberto Russell, Mónica Hirst, o Alberto van Klaveren, canciller chileno en el momento de escribir estas páginas. Dicha red celebró una de sus reuniones en 1989, organizada por Celestino del Arenal, en San Lorenzo de El Escorial (Madrid), con el patrocinio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la recién establecida Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) a partir del anterior Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). Ello permitió un útil contacto e intercambio entre internacionalistas latinoamericanos y españoles, en clave democrática, en un momento en el que España y Latinoamérica compartían experiencias de transición política y, en particular, con el plebiscito sobre Pinochet se iniciaba el proceso de transición en Chile. Y con ello, Arenal asume un rol pionero en el establecimiento de vías de comunicación e intercambio con internacionalistas de América Latina, dando inicio a una comunidad intelectual iberoamericana en esa disciplina.

En esa primera línea de trabajo de las tres citadas, sobre la política exterior de España y sus relaciones con América Latina, hay que mencionar, en primer lugar, distintas colaboraciones para el anuario del Ministerio del Portavoz del Gobierno en sus ediciones de 1989 a 1994. En el marco del RIAL publica también su primera contribución sobre las relaciones entre España y Latinoamérica (Del Arenal, 1989). En trabajos posteriores (Del Arenal, 1990a, 1990b) va a analizar cómo se transformó la política española con esa región a través del doble proceso de democratización y europeización de las relaciones exteriores de España, y la formación de un amplio consenso político interno sobre el papel clave de América Latina en esas relaciones, y su fundamento democrático, solidario y, a la vez, español y europeo. Ese doble proceso se explica, lógicamente, por la transición democrática, por el proceso de modernización que inician en 1982 los gobiernos socialistas presididos por Felipe González (Del Arenal, 1993), y por la adhesión de España a las comunidades europeas en 1986. En 1994 obtiene el premio Tribuna Americana de investigación, de Casa de América, por su trabajo sobre esta cuestión (Del Arenal, 1994a, 1994b). Años más tarde, volvió a analizar esta cuestión con una contribución a un libro colectivo en home-

naje a Fernando Morán, ministro de Asuntos Exteriores de 1982 a 1985, con el primer gobierno socialista de Felipe González, en una etapa clave en la conformación de esa política (Del Arenal, 2019).

El “viraje *neoon*” que protagonizó José María Aznar como presidente del Gobierno entre 2002 y 2004, al involucrar a España en la invasión ilegal de Irak y adoptar en una posición de subordinación la visión neoconservadora de la administración Bush, a diferencia de otros muchos países de la Unión Europea (Sanahuja, 2006; Iglesias, 2017), significó una clara ruptura con los consensos de política exterior de la España democrática, sin deliberación pública y de forma personalista, aunque pudiera tener apoyos aislados y de algunos *think-tanks*, como el Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) o el Real Instituto Elcano, entonces recién establecido. En 2004, aupado por la fuerte movilización social contra la implicación española en la invasión de Irak, el PSOE gana las elecciones generales, y José Luis Rodríguez Zapatero, tras asumir como presidente del gobierno, ordena la inmediata retirada de las tropas españolas en Irak y, en un nuevo giro de política exterior, vuelve a los marcos europeos y multilaterales.

Como profundo conocedor de la política exterior española desde el franquismo a la transición y la España democrática, por haber contribuido a su racionalización y definición, Celestino del Arenal se sintió interpelado para analizar y valorar esos hechos, y contaba con el ascendiente y la credibilidad necesaria para desafiarla desde la argumentación y el razonamiento crítico. Pública, de hecho, varios trabajos en los que se estudia ese viraje y su significación en cuanto a un alineamiento incondicional con Estados Unidos y alejamiento de la política europea, abandono de la visión europeísta transversal, hasta entonces, en los dos partidos mayoritarios y en la opinión pública española (Del Arenal, 2003; 2004), y lo que esto suponía para las relaciones con América Latina (Del Arenal, 2005). De la misma manera, fue exigente con la política exterior de José Luis Rodríguez Zapatero. En 2008 vuelve sobre esta cuestión con un trabajo, publicado por el Real Instituto Elcano, sobre la definición de los intereses nacionales y el alcance y limitaciones de los consensos en política exterior (Del Arenal, 2008). En él, Arenal argumentaba que, en un escenario internacional transformado tras los atentados del 11-S, las invasiones de Irak y Afganistán, y la “Guerra Global contra el Terror”, no era ya posible ni deseable retornar a los consensos de la transición, pero que, en lugar de fraguarse una visión compartida, que sería deseable, se estaba abriendo una etapa de fragmentación y disenso en la política exterior que, con mayor o menor intensidad, se ha prolongado hasta hoy.

Cruzándose con esa reflexión sobre la política exterior española y América Latina, Celestino del Arenal también publica en esta etapa varios trabajos relevantes sobre las relaciones eurolatinoamericanas. Tras haber tenido un papel clave apoyando los procesos de paz y de democratización en los años ochenta, Arenal analiza cómo se adaptaron a la posguerra fría y, de manera certera, anunció una redefinición de sus prioridades (Del Arenal, 1993c). Examina igualmente la nueva generación de acuerdos de cooperación surgidos en los años noventa (Del Arenal, 1997), y el debate entre las estrategias y marcos de relación interregional y bilateral. Este surge al calor de la redefinición del regionalismo latinoamericano en clave postliberal, que se inicia con la “marea rosada” de gobiernos de izquierda de la década de los años 2000 y el reajuste que suponía para la relación birregional (Del Arenal, 2009). A estos trabajos se suma un interesante número de la revista *Pensamiento Iberoamericano* en su segunda época, publicada por la Fundación Carolina, que coordina junto a Mónica Hirst, sobre las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina, que reunió a un destacado elenco de especialistas de esas tres procedencias (Arenal y Hirst, 2011).

Arenal contribuye también a un estudio encargado por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea (DG Relex), con un trabajo sobre el singular papel de España promoviendo las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica y el Caribe. Ese estudio fue dirigido por Christian Freres y José Antonio Sanahuja desde el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), al que Arenal también estaba adscrito, y tenía como objetivo identificar propuestas para revitalizar esa relación birregional (Del Arenal, 2006). En 2011 aporta también un estudio sobre esa cuestión analizando los resultados de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el año 2010 (Del Arenal, 2011a).

El inicio del ciclo de conmemoraciones de los bicentenarios de las independencias de las repúblicas latinoamericanas también interpelaba a las relaciones entre España y América Latina. Celestino del Arenal también coordina en esta etapa dos volúmenes colectivos sobre esta cuestión. El primero de ellos, con el título *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, fue encargado por el Real Instituto Elcano, y reunió a un destacado grupo de internacionalistas, politólogos e historiadores, como Esther Barbé, Rut Diamint, Mónica Hirst, Cástor Díaz Barrado, Alfredo Arahuetes, José Antonio Sanahuja, Érika Ruiz, Christian Freres, Carlos Malamud, y Margarita Gutman. En el capítulo inicial, Celestino del Arenal analiza la política latinoamericana de España a partir de la tríada de intereses, valores e identidad, como

variables analíticas que inciden en las opciones y el proceso decisorio de la política exterior (Del Arenal, 2009).

En 2010 se publica *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, coordinado por Celestino del Arenal y el que suscribe, José Antonio Sanahuja, en la colección de la Fundación Carolina. Este libro aspiraba a enmarcar la celebración de esas efemérides en una agenda propositiva, más que en la retrospectiva histórica. Se trataba de identificar problemáticas y proponer alternativas para el desarrollo, una mayor cohesión social, la integración y cooperación regional y la mejora de la inserción internacional de América Latina, y el fortalecimiento democrático de la región (Arenal y Sanahuja, 2010). Para abordar esas cuestiones se reunió a un elenco de autores de alto nivel, entre los que cabe mencionar a Rebeca Grynspan, de Naciones Unidas, que después sería secretaria general iberoamericana; Luis Felipe López-Calva, entonces en el Banco Mundial; Ernesto Ottone, que había trabajado para la CEPAL y UNESCO; Néstor García Canclini, de la Universidad Autónoma de México (UAM); Rodolfo Stavenhagen, del Colegio de México, o Luis Guillermo Solís, internacionalista, que posteriormente sería presidente de Costa Rica.

En directa relación con el estudio de las relaciones entre España, la Unión Europea y América Latina, Celestino del Arenal desarrolló una línea de trabajo muy productiva sobre la Comunidad Iberoamericana de Naciones. No solo ha sido analista y cronista de las cumbres. Ha sistematizado el acervo iberoamericano, y sus trabajos han tenido, incluso, un papel constitutivo de esa Comunidad. En 1989, en colaboración con Alfonso Nájera, ve la luz una primera aportación doctrinal que contribuye a definir el concepto mismo de Iberoamérica como concepción democrática, horizontal, multilateral e inclusiva de las relaciones entre España y América Latina, frente a la ajada noción vertical, nostálgica, neocolonial, paternalista y autorreferencial de hispanidad, sobre la que basó esa relación en la etapa franquista (Sepúlveda, 2005), y que ahora intentan revivir algunas fuerzas políticas, como parte de las “guerras culturales” de la ultraderecha, y que también es parte de un proyecto nacionalista conservador español más amplio (Villacañas, 2019; Sanahuja y López Burian, 2023).

Tras la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara (México) en 1991, y ante la II Cumbre, que se celebró en Madrid (España) en 1992, Celestino del Arenal publica un nuevo libro, que contó con un prólogo del entonces rey Juan Carlos I, en el que se avanza en esa definición doctrinal, en su naturaleza de política de Estado, y como espacio multilateral para la concertación política y para la cooperación al desarrollo. En los años posteriores, apare-

cerán un gran número de artículos y notas —que sería muy prolijo detallar aquí—, examinado los resultados, avances y, también, los momentos de estancamiento e indefinición de la Conferencia Iberoamericana y las Cumbres de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno.

Además de estos aportes, Celestino del Arenal mantuvo una activa comunicación y desarrolló labores de asesoramiento formal e informal con el secretario de cooperación iberoamericana, Jorge Alberto Lozoya, una vez se estableció esa secretaría, como primer paso en la institucionalización del proyecto iberoamericano, que daría lugar en 2003 a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En 2005 Enrique V. Iglesias es nombrado secretario general iberoamericano, ocupando ese puesto hasta 2014, e inicia un intenso diálogo con Celestino del Arenal. El impulso de la SEGIB y de otras instituciones —como la Fundación Carolina, que de 2004 a 2012 estuvo bajo la dirección de Rosa Conde— permite que Arenal haga nuevos aportes doctrinales y académicos al proceso iberoamericano, abogando por su relevancia y consolidación. También reflexiona sobre el papel de España y su política exterior en ese marco multilateral, abogando por la adopción de una visión estratégica y de largo plazo, como política de Estado, que sigue pendiente de formularse en el momento en el que se escriben estas páginas. En 2005 publica con la Fundación Carolina un volumen colectivo sobre los resultados y retos del proceso de cumbres y de la concertación política de la Conferencia Iberoamericana (Del Arenal, 2005b); por encargo de la SEGIB también compila y sistematiza el acervo iberoamericano en cuanto a principios, valores y acuerdos (Del Arenal, 2006b). En 2010 examina ese proceso de concertación política en el marco de los bicentenarios, en el volumen ya mencionado, que también publicó la Fundación Carolina (Del Arenal, 2010).

Estas tres líneas de trabajo terminaron confluyendo en uno de los libros más importantes en la trayectoria académica de Celestino del Arenal: *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, publicado por la Fundación Carolina y Siglo XXI en 2011 (Del Arenal, 2011b). En palabras del propio Celestino del Arenal, con este libro, de cerca de 600 páginas, se cierra todo un ciclo de años de trabajo sobre América Latina y el hecho iberoamericano, y sus relaciones con España y la Unión Europea. Este libro aporta un análisis exhaustivo y muy bien documentado de esas relaciones, en el marco general de la política exterior española, atendiendo a los valores, los intereses, la identidad y las interdependencias y su evolución histórica como variables explicativas. Esa perspectiva histórica parte del siglo XIX, pero se dedica especial atención, en primer lugar, a la política latinoamericana de la dictadura franquista y a su discurso le-

gitimador bajo la idea de Hispanidad. También aporta un detallado análisis del periodo de la transición, la forja de amplios consensos de esa etapa, y el papel de América Latina en la nueva política exterior democrática, bajo los gobiernos centristas y del Partido Socialista, en la que aparecieron elementos de una política de Estado, como podría ser el proyecto iberoamericano y su vínculo con la Corona. Como ya había hecho en textos anteriores, se detalla cómo el radical giro atlantista y neoconservador del presidente Aznar significó la ruptura de esos consensos y el inicio de una etapa más errática, sin continuidad ni acuerdos básicos, y con un escenario internacional de mayor incertidumbre, sobre los que pudiera sustentarse una visión de política exterior de Estado, de largo plazo y con planteamientos más estratégicos.

Se trata, a buen seguro, de una obra clave sobre esta cuestión, y tal vez de la obra definitiva, estando pendiente el análisis de las etapas posteriores a su publicación. No obstante, ello no supone que sus conclusiones hayan quedado desfasadas, pues la política latinoamericana de España ni ha experimentado muchos cambios desde entonces, sea con gobiernos populares o socialistas, ni ha dejado de ser válido el certero diagnóstico que hace este libro en cuanto a la ausencia de una visión estratégica y de largo plazo —nunca se ha trazado un “Plan Latinoamérica” en la acción exterior española, como sí han existido para África o Asia—, la falta de medios materiales y humanos, y la insuficiente articulación de los mecanismos y canales bilaterales, eurolatinoamericano e iberoamericano.

4. Cerrando el círculo: retorno a la teoría y crítica al etnocentrismo de las Relaciones Internacionales como disciplina

El énfasis en esa agenda latinoamericana, iberoamericana y eurolatinoamericana y el estudio de la política exterior española no impidió que Celestino del Arenal continuara trabajando en los años 2000 sobre otro de sus temas preferentes: la naturaleza y características de la sociedad internacional, sus dinámicas constitutivas y sus procesos de cambio. Hay varios trabajos publicados sobre estas cuestiones en el decenio de 2000, pero los más relevantes se elaboran en el marco de los Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz. En su edición de 2001 Arenal aportó un original trabajo sobre las transformaciones que comportó el nuevo escenario internacional de la posguerra fría, y sus implicaciones normativas, teóricas, y para la política exterior (Del Arenal, 2002). Este trabajo ha tenido amplia difusión, y, en particular, ha sido parte de la bibliografía

básica de un buen número de programas de posgrado en Relaciones Internacionales. De nuevo en los cursos del año 2008, Arenal aborda —y conceptualiza— los procesos de mundialización y globalización y aporta un exigente análisis de las dinámicas de creciente interdependencia que comporta la globalización (Del Arenal, 2009c). Ambos se encuentran entre los textos de Arenal más citados atendiendo a Google Scholar.

En la década posterior aparecen, con apenas un año de diferencia, dos aportaciones de gran relevancia, con las que Celestino del Arenal cierra otro ciclo: el referido al estudio de la teoría de las Relaciones Internacionales. Por un lado, el volumen colectivo *Teorías de las Relaciones Internacionales*, que coordina junto con el que suscribe, José Antonio Sanahuja (Del Arenal y Sanahuja, 2015). Por otro lado, la monografía *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica* (Del Arenal, 2014a).

Teorías de las Relaciones Internacionales respondió a varias motivaciones. En primer lugar, es un texto teórico que pretende ofrecer una visión panorámica, pero a la vez detallada, rigurosa, reflexiva y crítica de las principales corrientes y debates presentes en el panorama actual de la teoría de las Relaciones Internacionales, sobre todo de las teorías que, desde una epistemología postpositivista y desde la reflexividad, habían enriquecido notablemente la discusión teórica, dejando atrás los tradicionales “paradigmas” o “tradiciones” sobre los que se había organizado la disciplina hasta los años ochenta del siglo XX. En segundo lugar, es un texto con vocación pedagógica y docente que intenta dar respuesta a las necesidades formativas de los estudios internacionales en España y los países de habla hispana. Ello era necesario ante su desarrollo y expansión, con nuevos grados de Relaciones Internacionales creados al calor del proceso de Bolonia, y la aparición de asignaturas específicas sobre teoría de las Relaciones Internacionales. Además, estaban apareciendo nuevos posgrados en Relaciones Internacionales tanto en las universidades como en centros especializados, así como en disciplinas y conexos que exigen un conocimiento específico del sistema internacional y de las explicaciones teóricas sobre su naturaleza y funcionamiento, en campos como la economía internacional, el derecho internacional, o la cooperación internacional para el desarrollo. En tercer lugar, este libro reunió a buena parte de los principales especialistas en Relaciones Internacionales en España y pretende recoger una muestra representativa y actual de lo que en uno de los capítulos del libro se denomina la “Escuela española de Relaciones Internacionales”, estando representados en su contenido los centros universitarios más relevantes en la docencia e investigación en esta materia en España.

Como trasfondo, el libro parte de la realidad de una sociedad internacional en cambio, que exige nuevos modelos interpretativos y que plantea, en particular, el importante desafío epistemológico que se expone en el primero de los capítulos de ese volumen, a cargo del propio Celestino del Arenal: la crítica y la superación del etnocentrismo que ha permeado el conjunto de la disciplina, y que había abordado, de manera más exhaustiva, en la monografía antes mencionada. Otros capítulos abordaron las escuelas más asentadas: realismo (Leire Moure, Universidad del País Vasco); institucionalismo neoliberal (Rafael Grasa, Universidad Autónoma de Barcelona); la síntesis neo-neo (Esther Barbé y Juan Pablo Soriano, de esa misma universidad); teoría crítica, en sus dos vertientes, neogramsciana y habermasiana (José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense); social-constructivismo (Josep Ibáñez, Universidad Pompeu Fabra); pos-estructuralismo (Noé Cornago, Universidad del País Vasco); teorías feministas (Irene Rodríguez Manzano, Universidad de Santiago de Compostela); Escuela inglesa (Caterina García Segura, Universidad Pompeu Fabra); estudios de seguridad (Karlos Pérez de Armiño, Universidad del País Vasco); o las teorías de la integración regional (Gustavo Palomares, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia). El volumen se cierra, finalmente, con la reflexión de Rafael Calduch (Universidad Complutense), sobre la Escuela española de Relaciones Internacionales. El capítulo afirma la existencia de esa Escuela, con sus características diferenciales respecto a otras latitudes, y propone un modelo explicativo basado en “generaciones” que permite conocer las aportaciones pioneras a las más recientes, con una “tercera generación” cuyo potencial y realizaciones revela la inclusión en este mismo volumen de algunos de sus representantes.

La otra aportación es la monografía antes mencionada, *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Es, según Celestino del Arenal, una continuación y puesta al día de la *Introducción a las Relaciones Internacionales*, cuya primera edición data de 30 años antes. A primera vista podría pensarse que se limita a examinar los importantes desarrollos que ha conocido la teoría de las Relaciones Internacionales desde los años ochenta del siglo XX. Sin embargo, es un trabajo mucho más ambicioso y relevante para la disciplina y asume de manera explícita un importante giro epistemológico: el que supone una mirada mucho más reflexiva y crítica sobre la teoría, la disciplina académica y la práctica de las Relaciones Internacionales, así como su papel decisivo en el sostenimiento del orden vigente.

Por esa razón este libro también es una revisión crítica de su trabajo anterior. Como se mencionó, en su obra de 1984 Celestino del Arenal ponía ya en

cuestión la supuesta neutralidad y racionalidad de la disciplina, señalando cómo respondía a la particular mirada de Occidente y, en particular, a los intereses de la hegemonía estadounidense. En ese y otros trabajos de los años ochenta y noventa también planteó abiertamente la necesidad de avanzar hacia una teoría de las Relaciones Internacionales de carácter normativo, guiada por metas de paz, democracia, derechos humanos y solidaridad; y de una teoría crítica respecto a la injusticia, la exclusión y las relaciones de dominación y dependencia sobre las que se edificaba el orden mundial vigente.

Este trabajo responde a esas preocupaciones, pero es un verdadero *tour de force* intelectual que deja atrás la mirada y la comprensión tradicional de la disciplina y de su narrativa canónica y sus bases epistemológicas, al desvelar y deconstruir con extraordinario rigor y precisión el etnocentrismo inherente a las teorías dominantes de las Relaciones Internacionales. Desde la autoridad que otorgan varias décadas de magisterio y pensamiento desde la universidad española, considerada parte de “la periferia de Occidente”, Arenal realiza una denuncia radical de ese etnocentrismo, analizando su genealogía y manifestaciones; cómo conforma la narrativa hegemónica de la teoría y la disciplina de las Relaciones Internacionales; y de qué forma sostiene los intereses, valores y percepciones de Estados Unidos, y de un orden mundial que el autor denomina “Orden Atlántico” en cuanto es expresión de la hegemonía estadounidense. Por otro lado, estudia sus consecuencias epistemológicas y normativas, así como sus efectos académicos en espacios fuera de Estados Unidos, y/o no occidentales. Finalmente, a través del examen de los desarrollos teóricos de las últimas décadas, analiza las dificultades y posibilidades para superar ese etnocentrismo y situar la teoría y la disciplina de las Relaciones Internacionales en el marco de un nuevo universalismo no occidental.

El enfoque y método adoptado combina una epistemología reflectivista y el enfoque y método de la sociología histórica que ha caracterizado su trabajo anterior, y que ha sido uno de los rasgos definitorios de la Escuela española de las Relaciones Internacionales. Al situar las teorías dominantes en su particular contexto histórico, social e intelectual, estas se desnaturalizan y problematizan desvelando su relación con el orden mundial vigente, mostrando cómo su pretendido universalismo responde a una visión etnocéntrica y “parroquial”. Para ello, revisita un tema ya clásico en la trayectoria de Arenal: qué claves y procesos históricos dieron paso, en los albores de la edad moderna, a la unificación espacio-temporal de distintas sociedades internacionales a través de la conquista y la colonización, en un proceso de mundialización que no puede ser separado del ascenso y posterior dominio hegemónico de Occidente.

A partir de ahí, el libro se centra en la relación entre el etnocentrismo y su más concreta y contemporánea expresión, el “americanocentrismo” dominante que, desde mediados del siglo XX, da forma al *mainstream* de la teoría y la disciplina, cuya “quintaesencia” sería el eje formado por el realismo, el idealismo y el liberalismo institucional. A partir de una epistemología netamente crítica y reflexiva, conceptualiza las narrativas como fuente de poder y a la vez como herramienta para su ejercicio, en la medida que conforman una “norma” social que define expectativas, incentivos y costes respecto a roles, funciones y conductas aceptables o punibles. Además de su papel como teleología y como discurso de legitimación, también se reconoce su importancia en el proceso de mutua constitución de la estructura y la agencia, y con relación a esta última, en cuanto a los intereses, valores, identidad, capacidades y prácticas de los actores internacionales. Con estos fundamentos, Arenal plantea cómo las teorías dominantes o *mainstream* de la disciplina se han configurado como narrativa totalizadora, con pretensiones de universalidad a pesar de su carácter histórico y contingente y, a la postre, particular y “parroquial”, condenando a los márgenes a otras aportaciones.

Situando la teoría en su particular contexto histórico e intelectual, este libro examina el desplazamiento los centros de elaboración teórica desde Europa a Estados Unidos, y cómo han terminado conformando los cimientos del “Orden Atlántico”. Arenal examina, en particular, las teorías dominantes desde 1919 y su relación con el tradicional excepcionalismo estadounidense: el idealismo wilsoniano de los años veinte y el realismo político europeo, más temprano y con un carácter más sociológico. Este último pierde peso, tras la Segunda Guerra Mundial, ante el auge del realismo estadounidense, más normativo y, en algunas de sus manifestaciones, más ideologizado y subordinado a las dinámicas del enfrentamiento bipolar. Estas corrientes, se argumenta, han tenido un papel “decisivo” para sentar las bases tanto del *mainstream* de la disciplina, como de ese “Orden” hegemónico. Los paradigmas alternativos de los años sesenta y setenta, como el conductismo y las aproximaciones “científicas”, el transnacionalismo —o enfoque globalista o de la interdependencia—, y el estructuralismo de raíz marxista pretendieron, sin lograrlo, cuestionar ese *mainstream*. A partir de los años ochenta este se reafirma con rotundidad, en la misma medida que lo hace la hegemonía estadounidense y el Orden Atlántico dominante a través de la irrupción del neorrealismo y el neoliberalismo, que conocieron un proceso de fertilización cruzada con la llamada “síntesis neo-neo”, del que emergen con pujanza la Teoría de la Estabilidad Hegemónica o el institucionalismo neoliberal. De su robustez teórica darían fe su continuidad hasta el primer decenio del siglo XXI, y el importante papel de esas visiones domi-

nantes en la conformación de la visión neoconservadora de la política exterior de Estados Unidos y de la denominada “Guerra Global contra el Terror” desplegada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Como se ha mostrado en apartados anteriores, esos temas ya habían aparecido en la obra de Arenal, e incluso habían despuntado en su tesis doctoral. Sin embargo, además de esa mirada crítica y reflexiva, la principal novedad de esta obra es justamente lo que no pudo ser abordado en la *Introducción a las Relaciones Internacionales*: las nuevas corrientes teóricas que desde los años noventa del siglo XX suponen un cuestionamiento radical del etnocentrismo y americanocentrismo dominante en la disciplina, en cuyo origen se encuentra la revolución post-positivista que ha sacudido al conjunto de las ciencias sociales de esa década. La epistemología reflectivista que emerge en este periodo, en palabras del autor, ha sido “la más seria y radical puesta en entredicho del Orden Atlántico”, dada su capacidad para identificar el carácter etnocéntrico de la teoría y de la disciplina. Ello planteará lo que se ha denominado el “cuarto debate” de la teoría de las Relaciones Internacionales, entre reflectivismo y racionalismo. La radicalidad de ese desafío, en el plano epistemológico, radica en negar la posibilidad de establecer un conocimiento “verdadero” y empíricamente verificable sobre la realidad de la sociedad internacional. Pero ese cuestionamiento también afecta a su dimensión axiológica e incluso ontológica, ya que en algunas de sus manifestaciones ha llegado a poner en cuestión la propia razón de ser y la existencia de la teoría y de la disciplina de las Relaciones Internacionales, considerada en algunas ocasiones más una práctica social al servicio de intereses de poder, que un ejercicio racional de elaboración de conocimiento. A partir de esa valoración, el libro examina las corrientes teóricas que comparten ese fundamento, como el constructivismo social, la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales, el posestructuralismo, la teoría feminista, y las más acotadas teorías críticas de la seguridad.

Sin embargo, desde los años noventa ese desafío empieza a perder fuerza. Se observaría un proceso de “normalización” del constructivismo, como opción racionalista moderada, que ha logrado introducir parcialmente cuestiones como la identidad, la cultura, o los valores, y con ello, ha entreabierto la puerta a visiones y aportaciones no occidentales. Con ello, emergió un escenario caracterizado por una notable fragmentación de la teoría en la que es difícil ofrecer un relato o panorama coherente.

Esa aproximación reflexiva se extiende también al examen crítico de los mecanismos que mantienen la posición dominante del *mainstream* y el etnocentrismo a través de la enseñanza, la investigación y las publicaciones académicas.

Sitúan en una posición periférica y/o subordinada tanto a la academia ajena al entramado académico anglosajón, como a las teorías críticas. Entramado en el que la academia estadounidense tiene un protagonismo “decisivo, endogámico y autista”, y una posición “arrogante, ignorante y perezosa”. Por esa razón no existiría aún una verdadera comunidad científica global en Relaciones Internacionales, y tampoco en el mundo occidental, y la disciplina estaría sujeta a una relación de dominación que podría calificarse abiertamente como “imperialista”. Arenal concluye que ante el “núcleo duro” estadounidense, solo cabrían tres estrategias académicas: la acomodación ante esa relación hegemónica, a sabiendas de que ello solo permite pasar a una posición semiperiférica, como la de Reino Unido, Australia o Canadá; la “dominación por invitación”, asumida por académicos europeos o latinoamericanos que adoptan y reproducen la visión dominante, generando “nodos” locales que retroalimentan al *mainstream*, sin que ello permita nunca salir de una posición de subordinación; y la desvinculación, que trata de desarrollar una reflexión propia y diferenciada, a sabiendas de que será tildada de “acientífica”, “ideológica” e incluso de “peligrosa”.

Celestino del Arenal examina también el estado de la disciplina en Europa, España, América Latina, y otros contextos, como es el caso de la emergente escuela china de Relaciones Internacionales. En Europa cabría hablar de una situación esperanzadora de mayor heterogeneidad y pluralismo teórico, destacando la tradición de sociología histórica de Francia, la Escuela inglesa de la Sociedad Internacional, y la cooperación académica de los países nórdicos, que les permite competir en un escenario global de programas de investigación. En el caso español, frente al etnocentrismo dominante, Arenal reivindica una vez más la originalidad y relevancia del enfoque histórico y sociológico de la Escuela española de Relaciones Internacionales, así como su contemporaneidad, destacando su visión no estatocéntrica; su reconocimiento de la dimensión transnacional y humana; y su perspectiva normativa, sin ahorrarse críticas a quienes han asumido una posición teórica básicamente dependiente del exterior y del *mainstream*. En cuanto al escenario latinoamericano, ya desde hace décadas se ha caracterizado por una mayor búsqueda de autonomía, que surge de su preocupación por el desarrollo y la crítica de la visión liberal de la economía política internacional, como revelaría la aportación de la teoría de la dependencia y, recientemente, los enfoques críticos con la colonialidad del poder y del saber.

Celestino del Arenal se pregunta, finalmente, si estos espacios de autonomía académica y teórica pueden ser alternativa al etnocentrismo y la posición dominante del *mainstream* teórico vigente. En todo caso, responde, serían propuestas incipientes, y difícilmente pueden socavarlo. No obstante, habría motivos para la

esperanza: reflejan un mayor pluralismo teórico, intelectual y académico, y difuminan la tradicional caracterización de las Relaciones Internacionales como “ciencia estadounidense”. Quizás pueda plantearse en el futuro la superación del etnocentrismo en la teoría y la disciplina de las Relaciones Internacionales, y antes que un escenario académico “multipolar” de narrativas y particularismos autorreferenciales —lo que se ha denominado “efecto Rashomon”, aludiendo a la coincidencia de distintos relatos o narrativas plausibles sobre una realidad social, sin que ninguna pueda reclamar ser reconocida como verdadera— (Sanahuja, 2013), podría avanzar hacia un nuevo universalismo no occidental ni hegemónico, donde sea más factible la deliberación racional, sin exclusiones, en una suerte de “comunidad de habla” habermasiana, de manera que una disciplina de las relaciones internacionales verdaderamente “global” pueda combinar una mirada cosmopolita, con valores compartidos, y al tiempo un mayor reconocimiento y respeto a la diversidad (Sanahuja, 2018). Quizás esta reflexión sea uno de los aportes más relevantes de este libro, de la trayectoria académica que con él culmina, y del magisterio y el trabajo intelectual de Celestino del Arenal a lo largo de su carrera, que este capítulo, modestamente, ha tratado de reflejar.

Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A. y BUZAN, B. (2019): *The Making of Global International Relations. Origins and Evolution of IR at its Centenary*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ACHARYA, A. (2023): “Before the Nation-State: Civilizations, World Orders, and the Origins of Global International Relations”, *The Chinese Journal of International Politics*, nº 16, pp. 263-288.
- ANÓNIMO (1978): “Mario Soares se reunió con líderes políticos del exilio latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, nº 36, mayo-junio, pp. 118-120.
- BARBÉ, E. (1995): *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos (1ª edición).
- BARNETT, M. y ZARAKOL, A. (2023): “Global international relations and the essentialism trap”, *International Theory*, 15 (3), pp. 428-444.
- CALDUCH, R. (2015): “La Escuela Española de Relaciones Internacionales”, en DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.): *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 359-376.
- DEL ARENAL, C. (1976a): “La teoría de la servidumbre natural en el pensamiento español de los siglos XVI y XVII”, *Historiografía y Bibliografía Americanistas*, vols. XIX-XX, pp. 67-124.

- (1976b): “Don Juan Manuel y su visión de la sociedad internacional del siglo XIV”, *Cuadernos Hispanoamericanos*, nº 308, pp. 90-109.
- (1977): “Las Casas y su concepción de la sociedad internacional”, *Estudios de Deusto*, vol. XXV, nº 1, pp. 27-54.
- (1979a): “El estudio de las relaciones internacionales en la España del siglo XIX”, *Revista de Política Internacional*, nº 163, pp. 7-45.
- (1979b): *La teoría de las Relaciones Internacionales en España*, Madrid, International Law Association (Sección Española).
- (1980a): “Un proyecto de Constitución europea en el XIX español”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, nº1, pp. 45-79.
- (1980b): “La Sociedad Europea para el Estudio de las Relaciones Internacionales”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 1, nº 1, pp. 129-141.
- (1981a): “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, nº 4, pp. 849-892.
- (1981b): “Relaciones internacionales: teoría de la sociedad internacional”, *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, pp. 83-108.
- (1983a): “Las relaciones internacionales como disciplina científica en la URSS”, *Sistema*, nº 52, pp. 65-83.
- (1983b): “Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, nº 3, pp. 501-524.
- (1983c): “Una aproximación dialéctica a la teoría de las relaciones internacionales”, *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, pp. 41-69.
- (1984): *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos (1ª edición).
- (1986): “Problemas y perspectivas de las relaciones internacionales como teoría y como ciencia”, en TRUYOL, A.; MEDINA, M.; MESA, R. y MARIÑO, F. (coords.): *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Libro-Homenaje al profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. 1, pp. 123-146.
- (1987a): “La investigación para la paz”, *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz 1986*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, pp. 15-92.
- (1987b): “La investigación científica sobre la paz: tendencias y problemas”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 45 (1987), pp. 415-440.
- (1987c): “Paz y Derechos Humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, nº 5, pp. 5-22.
- (1989a): “La investigación para la paz”, *Relaciones Internacionales*, nº 28, pp. 7-49.
- (1989b): “Las relaciones entre España y América Latina”, en AA.VV.: *América*

Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI, Santiago de Chile, PNUD/CEPAL, pp. 1-45.

- (1990a): “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, nº 2, pp. 329-366.
- (1990b): “Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España”, *Leviatán*, nº 39, pp. 33-48.
- (1992): *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- (dir.) (1993a): *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, 2 vols., San José de Costa Rica, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- (1993b): “La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, pp. 157-237.
- (1993c): “La Comunidad Europea y América Latina: ¿En los umbrales de una nueva etapa?”, *Sistema*, nº 114-115, pp. 235-253.
- (1994a): 1976-1992, *Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica*, Madrid, Casa de América.
- (1994a): *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense.
- (1999): “La enseñanza de las Relaciones Internacionales en España”, en AEP-DIRI, *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Mundo Mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (1997)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, pp. 319-338.
- (2002): “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- (2003a): “Estados Unidos y la política latinoamericana de España”, *Política Exterior*, vol. XVII, nº 93, pp. 183-193.
- (2003b): “La visión de la sociedad mundial en la Escuela de Salamanca”, en MANGAS, A. (ed.): *La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América. Del pasado al futuro*, Salamanca, Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1993, pp. 27-48.

- (dir.) (2009): *El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social*, Ginebra, Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
- (2004): “La política exterior de España después de Irak”, *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Real Instituto Elcano, pp. 71-88.
- (2005a): “Transición y cambio en la política latinoamericana de España”, *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Madrid, Real Instituto Elcano/Ariel, pp. 17-43.
- (coord.) (2005b): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (2006a): “Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina”, en FRERES, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 301-320.
- (2006b): *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- (2007): “Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, pp. 111-138.
- (2008): *Consenso y disenso en la política exterior de España*, Documento de Trabajo nº 25/2008, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2009a): “Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina”, en DEL ARENAL, C. (coord.): *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 21-86.
- (2009b): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y puesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo nº 36/2009, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2009c): “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- (2010): “Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los Bicentenarios”, en DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 553-631.
- (2011a): “Las relaciones UE-América Latina y el Caribe: una mirada desde la política exterior española”, en T. MALLO y J. A. SANAHUJA (coords.): *Las relacio-*

- nes de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 95-122.
- (2011b): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
 - (2014a): *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales. Una visión crítica*, Madrid, Tecnos.
 - (2014b): “Fernando Morán y la política iberoamericana”, en CUESTA, A.; LÓPEZ PINA, A. y YÁÑEZ BARNUEVO, J. A. (dir.): *El lugar de España en las relaciones internacionales. XXXIII aniversario de la incorporación de España a la Comunidad Europea. Libro homenaje a Fernando Morán*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación/Principado de Asturias, pp. 397-421.
 - (2021): “Los primeros pasos”, Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidad del País Vasco [en línea] [Fecha de consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://www.ehu.eus/es/web/gizarte-komunikazio-zientzien-fakultatea/reflexiones>.
- DEL ARENAL, C. y HIRST, M. (eds.) (2011): “Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina”, *Pensamiento Iberoamericano* nº 8, Madrid, Fundación Carolina/AECID.
- DEL ARENAL, C. y NÁJERA, A. (1989): *España e Iberoamérica: De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL.
- DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.) (2010): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (2015): *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- FAZIO, L. (2019): “La Internacional Socialista en las relaciones entre España y América Latina en los setenta y ochenta”, *Comillas Journal of International Relations*, (14), pp. 42-55.
- GARCÍA SEGURA, C. (2006): “Spain”, en JØRGENSEN, K. E. y KNUDSEN, T. B. (eds.): *International Relations in Europe. Traditions, Perspectives and Destinations*, Londres, Routledge, pp. 100-124.
- IGLESIAS CAVICCHIOLI, M. (2017): *Aznar y los neocons. El impacto del neoconservadurismo en la política exterior de España*, Madrid, Huygens.
- LASALLE, X. (2024): “Obieta Chalbaud, José Antonio”, *Enciclopedia Auñamendi* (en línea) [Fecha de consulta: 20 de enero de 2024]. Disponible en: <https://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/es/obieta-chalbaud-jose-antonio/ar-96972/>
- MEDINA, M. (1973): *La teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Seminarios y Ediciones.

- (1986): “El pensamiento internacionalista del profesor Truyol Serra”, en MEDINA, M. y MESA, R. (coords.): *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Libro-homenaje al profesor Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 15-28.
- MESA, R. (1986): “Perfil biográfico del profesor Truyol Serra”, en TRUYOL, A.; MEDINA, M.; MESA, R. y MARIÑO, F. (coords.): *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Libro-homenaje al profesor Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 5-14.
- PEDROSA, F. (2012): *La otra izquierda. La socialdemocracia en América Latina*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- QIN, Y. (ed.) (2020): *Globalizing IR Theory. Critical engagement*, Nueva York.
- SANAHUJA, J. A. (2006): “El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina”, *Pensamiento Propio* nº 23, pp. 9-36.
- (2013): “Narrativas del multilateralismo: ‘efecto Rashomon’ y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, pp. 27-54.
- (2018): “Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, nº 2, pp. 101-125.
- (2019): “Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 133, enero-abril, pp. 159-184.
- SANAHUJA, J. A. y LÓPEZ BURIAN, C. (2023): “Hispanidad e Iberosfera: imaginarios hispanoamericanos de la ultraderecha neopatriota”, en SANAHUJA, J. A. y STEFANONI, P. (eds.) (2023): *Extremas derechas y democracia. Perspectivas iberoamericanas*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 137-171.
- SEPÚLVEDA, I. (2005): *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid, Fundación Carolina/Marcial Pons.
- TRUYOL Y SERRA, A. (1957): *La teoría de las Relaciones Internacionales como sociología (introducción al estudio de las Relaciones Internacionales)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- (1974): *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza.
- VILLACAÑAS, J. L. (2019): *Imperiofilia y el populismo nacional-católico*, Madrid, Lengua de Trapo.
- WÆVER, O., “The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate”, en SMITH, S., BOOTH, K. y ZALEWSKI, M. (eds.): *International Theory: Positivism & Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.

Parte I

La sociedad internacional contemporánea

2. Sociedad internacional híbrida: gobernanza, solidarismo y soberanismo

Esther Barbé Izuel¹

Universidad Autónoma de Barcelona

1. Introducción

Conocí a Celestino del Arenal a principios de la década de 1980. En aquel entonces, era profesor en la Universidad del País Vasco y, como no podía ser de otra manera, nuestra conversación giró en torno a las teorías de las Relaciones Internacionales. Después hemos tenido muchas otras conversaciones, sobre los cambios en la sociedad internacional, sobre política exterior española, sobre el papel de la Unión Europea en América Latina y, también, por qué no decirlo, sobre nuestra afición compartida, subir montañas.

En esta ocasión, voy a iniciar una conversación con una de sus ideas, recogida en su *Introducción a las Relaciones Internacionales*, en torno a las características de la sociedad internacional o, más concretamente, en torno a la dicotomía entre comunidad internacional (basada en valores e identidades compartidas) y sociedad internacional (basada en intereses y reglas). El tema ocupó un lugar destacado en los argumentos de los internacionalistas en España durante varias décadas. Sobre dicha dicotomía, Celestino del Arenal ha escrito que “ante la cuestión de si estamos ante una ‘sociedad’ o una ‘comunidad’ internacional, pensamos que la posición más adecuada a las realidades del presente es la que afirma que estamos ante una sociedad internacional inmersa en un proceso de evolución hacia una comunidad internacional, es decir, que estamos ante una sociedad interna-

¹ La autora es también Investigadora Asociada Senior en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Este texto se inscribe en el marco del proyecto EUSOV (La emergencia de la soberanía europea en un mundo de rivalidad sistémica: Autonomía estratégica y consensos permisivos) financiado por el Programa I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2020-116443GB-I00).

cional que presenta ya rasgos característicos de una comunidad, aunque esta no se ha configurado todavía plenamente como tal” (Del Arenal, 2007: 414). La aportación es sugerente y me sirve de argumento de partida para hacer una serie de consideraciones sobre la sociedad internacional de nuestros días.

Dos ideas subyacen en la frase de Celestino del Arenal. Por un lado, la sociedad internacional, como producto histórico, está en proceso de cambio continuado. Por otro lado, la sociedad internacional es híbrida, en el sentido literal del término; es el producto de elementos de distinta naturaleza: la naturaleza de la sociedad (intereses, reglas) y la naturaleza de la comunidad (identidades, valores). Lo que nos lleva a relativizar, de entrada, la diferenciación ampliamente utilizada en la disciplina de las Relaciones Internacionales entre el análisis de la sociedad interna (orden) y el análisis de la sociedad internacional (anarquía). El título del famoso artículo de Alexander Wendt que “reconstruyó” la disciplina, *Anarchy is what states make of it* (Wendt, 1992), es por sí solo una guía para la reflexión en torno a la anarquía como forma de organización de la sociedad internacional. Justamente, en estas páginas vamos a reivindicar la idea de anarquía (entendida como inexistencia de autoridad por encima de los Estados) ordenada. De esta manera, el orden internacional deviene elemento conformador de la sociedad internacional, asentada en la sociedad de Estados (necesaria, pero no suficiente). Es más, vamos a identificar la existencia de órdenes internacionales, en plural, órdenes de diferente naturaleza que conforman la sociedad internacional y, de ahí, el carácter híbrido de la misma.

Hoy en día, el orden internacional está en boca de buena parte de los analistas de las Relaciones Internacionales para argumentar que se encuentra en crisis; más concretamente, se habla de la “crisis del orden internacional liberal” (Ikenberry, 2018), crisis que se ha visto ampliada por la reacción frente a la pandemia del coronavirus. La reacción de la sociedad internacional a dicha pandemia, definida por Naciones Unidas como la crisis más importante que ha sufrido el mundo desde la segunda guerra mundial, entra de lleno en los argumentos de este texto². En estas páginas vamos a abordar primero, la noción de orden internacional, atendiendo a su carácter plural, a sus diversas naturalezas. Lo haremos estableciendo los tres tipos ideales de orden internacional que conforman esa sociedad internacional híbrida, que vamos a definir como gobernanza, solidarismo y soberanismo³. A continuación, vamos a ilustrar dichos órdenes, a través de la interpretación para cada uno de dichos órdenes de la soberanía en tanto que principio constituyente de la

² Con los datos que tenemos en el momento de la redacción (marzo de 2020).

³ Llevamos a cabo una adaptación de la taxonomía desarrollada por Andrew Hurrell: pluralismo, gobernanza compleja y solidarismo. Véase A. Hurrell, 2007.

sociedad internacional. Finalmente, se realiza una breve reflexión sobre la crisis del orden internacional liberal y en ese contexto se aborda el proceso de evolución de la Sociedad internacional hacia una comunidad internacional.

2. Órdenes internacionales: gobernanza, solidarismo y soberanismo

En el año 2000, James Mayall escribió que el orden mundial del siglo **xxi** se dirimiría bajo la forma de tres grandes debates: en torno a la soberanía (su significado y relevancia), en torno a la democratización (como base para la resolución de los conflictos) y en torno a la intervención militar (basada en la justificación humanitaria) (Mayall, 2000: 7). Esos tres debates nos sirven aquí para referirnos a tres órdenes internacionales que conforman, todos a la vez, la sociedad internacional híbrida de nuestros días. Cómo resolver conflictos subyace en el orden internacional que aquí definimos como gobernanza, en un sentido muy amplio, que a continuación detallaremos. La justificación humanitaria es el gran argumento que fortalece el orden solidarista tras el fin de la guerra fría. Y, finalmente, la relevancia de la soberanía constituye un factor determinante para el orden internacional soberanista que está marcando, en buena medida, la dinámica internacional en el siglo **xxi**. Vamos a revisar, sucesivamente, los tres tipos de orden, sin olvidar, por otra parte, que los tres conviven en la sociedad internacional actual.

2.1. *Gobernanza*

Lo que aquí llamamos un orden internacional de gobernanza podría definirse como un orden interestatal globalizado; es decir, un orden entre Estados profundamente transformados por la globalización. Lo que ha comportado distribución de autoridad hacia actores no estatales (actores privados económicos, sociedad civil). Ello nos remite, en primera instancia, a Hedley Bull y a su sociedad internacional o sociedad de Estados, autorregulada y contractual. Los Estados, conscientes de compartir intereses comunes, y potencialmente valores, se dotan de reglas e instituciones para trabajar conjuntamente y pautar sus relaciones. En lo que respecta a las reglas e instituciones, el propio Bull apunta que los Estados se ven a sí mismos “ligados por ciertas reglas en sus relaciones entre ellos, como el respetar las declaraciones de independencia, el cumplir con los acuerdos contraídos y el poner ciertos límites al ejercicio de la fuerza. Al mismo tiempo, cooperan en el trabajo de las instituciones; los procedimientos del derecho internacional, la

maquinaria de la diplomacia y las costumbres y convenciones de la guerra” (Bull, 1977: 13). Andrew Hurrell (2007) lo ha denominado pluralismo, en el sentido de que existe una pluralidad de Estados soberanos (sistema westfaliano) que tienen intereses comunes, comenzando por la propia supervivencia y por la coexistencia (respeto del otro). A partir de ahí, el orden se desarrolla mediante la cooperación institucionalizada (instituciones multilaterales) entre Estados, con la adopción de reglas y la asunción de autolimitaciones en su desempeño como Estados. El paso a la cooperación, más allá de la coexistencia, comporta la voluntad de los Estados de perseguir conjuntamente bienes públicos (salud, desarrollo económico, educación, etc.). En términos de Hans Maull, estamos frente a un orden ligero (*thin order*) que hace las veces de un sistema de gobernanza para las relaciones internacionales, a diferencia de un orden fuerte (*thick order*) u “orden bueno” (*good order*), caracterizado por ideas como emancipación, participación o justicia social (Maull, 2005).

Ese “orden ligero” ha experimentado desde la década de 1980, con el proceso de globalización, una evolución hacia lo que ha venido a denominarse gobernanza global o gobernanza “más allá del Estado”, a través de la cesión de autoridad por parte de los Estados a autoridades privadas (ahora gobernanza pública/privada) o por la mayor informalidad de las reglas y las instituciones (*soft law*). La gobernanza está subsumida en procesos más complejos, con más actores, ya no internacionales sino transnacionales y con dinámicas, ya no interestatales sino en forma de redes; una dinámica que, *per se*, desterritorializa. En suma, hablar de gobernanza es hablar de orden como “hecho”, entendido como una serie de comportamientos regulares y estables, basados, en este caso, en reglas e instituciones (sean de carácter estrictamente interestatal o con la participación de otros actores, como en el caso de la gobernanza global, que inciden en mayor o menor grado, según Estados y ámbitos, en la soberanía del Estado).

2.2. Solidarismo

En cambio, el solidarismo, y con ello pasamos al segundo tipo de orden internacional, concibe el orden como un “valor”. Estamos frente lo que Hans Maull definía como un orden fuerte (*thick order*) u “orden bueno” (*good order*), caracterizado por ideas como emancipación, participación o justicia social (Maull, 2005). En este caso, la sociedad de Estados se asimila a una sociedad liberal solidarista, que históricamente es lo que más se ha acercado a la noción de comunidad internacional. Hay que recordar, que mientras en la comunidad prima lo ético (valores comunes), en la sociedad prima lo jurídico (legislación) (Poch y de Caviedes, 1943) o, de ma-

nera más amplia, lo institucional (reglas, prácticas de comportamiento, etc.). Si bien, comunidad (valores comunes) y sociedad (instituciones) no se autoexcluyen necesariamente, como veremos; al contrario.

El orden solidarista sitúa la cuestión de la legitimidad en el centro de la actuación, a diferencia de lo que hace la gobernanza, que se centra fundamentalmente en la eficacia, en ofrecer solución a los problemas colectivos. Ahora bien, como se acaba de decir, valores e instituciones no son autoexcluyentes. Vemos que aquellos ámbitos en los que más se ha desarrollado el orden solidarista, como es el caso de los derechos humanos o del derecho humanitario, están asimismo altamente institucionalizados. Así, por ejemplo, en el ámbito de la intervención humanitaria, Martha Finnemore ha escrito que “para ser legítima, la intervención humanitaria debe ser multilateral” (Finnemore, 1996: 180).

Todos estos debates nos remiten en términos históricos a la inmediata posguerra fría, momento en el que los Estados liberales gozan de hegemonía en la construcción del orden internacional y la sociedad civil alcanza un papel muy relevante para la formulación de normas solidaristas. A partir de finales de la década de 1980 tuvo lugar no solo un crecimiento genérico de la gobernanza, sino “una promoción cada vez más asertiva de normas liberales universalizadas por parte de instituciones internacionales y una incipiente sociedad civil global” (Rüland, 2012: 257), hecho que modificó también el papel del individuo y sus derechos en la política internacional. De tal manera que, como escriben Zürn y Stephen, “muchas de estas nuevas instituciones son mucho más intrusivas que las instituciones internacionales convencionales” (Zürn y Stephen, 2010: 93).

En suma, la noción de solidarismo aparece vinculada a la aparición de una agenda ética universal (solidarista) que trasciende el Estado soberano y la territorialidad, y que se asienta en la existencia de una comunidad humana universal que comparte preocupaciones, prácticas e instituciones (Williams, 2005: 21), en línea con la noción de comunidad internacional.

2.3. Soberanismo

Finalmente, el soberanismo nos sitúa de nuevo en el punto de partida, el pluralismo. Recordemos que el pluralismo nos remite a la existencia de una pluralidad de Estados soberanos (sistema westfaliano) que tienen intereses comunes, centrados en la propia supervivencia y en la coexistencia (respeto del otro). Como hemos visto más arriba, el pluralismo deviene en gobernanza, traducida bien sea en términos de multilateralismo o, más allá del Estado, en términos de gobernanza global. Pues

bien, hablar de soberanismo como tipo de orden internacional sirve para denominar transformaciones recientes en la sociedad internacional que, con el argumento de la soberanía (al margen de los argumentos de equidad o de representatividad), buscan desmontar o transformar los mecanismos de gobernanza existentes. El orden está cambiando en dirección opuesta al solidarismo intrusivo, dado el rechazo de normas liberales solidaristas y a la gobernanza global, a causa del proceso de desglobalización iniciado con la crisis económica a partir de 2008. Hoy en día nos encontramos con críticas a la globalización, con deslegitimación de las instituciones multilaterales, con reducción del papel de la sociedad civil y con aumento del peso del Estado en la economía, como mostró el rescate financiero en 2008-2012 o el crecimiento de las empresas multinacionales públicas (caso de China).

La aproximación teórica que subyace en el soberanismo es propia del pensamiento neorrealista. Esto es, el Estado tiene que defender sus intereses definidos en términos de poder y tan solo puede confiar en sus propias capacidades para llevarlo a cabo, no en las instituciones de la gobernanza. El comportamiento de *self help* es el esperable en una sociedad de Estados anárquica en la que el comportamiento tiene como objetivo mantener la posición relativa de poder (Waltz, 1979) y, en consecuencia, las reglas son siempre temporales y dependen de los cambios en la estructura de poder. En otras palabras, los Estados no establecen entre ellos relaciones de amistad política que le permitan a uno bajar la guardia, el amigo de hoy es el rival de mañana si cambia la correlación de fuerzas.

En términos genéricos, el soberanismo es un proceso de contestación contra el orden de la gobernanza (más o menos global), que toma formas diversas y que en todos los casos se presenta como un proceso basado en la recuperación de soberanía, para defender los intereses nacionales. Los argumentos son diversos (desde Estados Unidos se habla de abuso por parte de los aliados, desde Rusia se habla de injerencia del imperialismo occidental, desde muchos países del sur se habla de falta de representatividad, etc.).

Además, nos encontramos frente a una contestación social importante que ve en la globalización y en la gobernanza un mecanismo creador de desigualdad. En efecto, el cambio de siglo dio paso a contestación social. Las protestas masivas en 1999 en las calles de Seattle contra la OMC dieron pie a un movimiento anti-globalización y, con ello, se destaparon los miedos y la preocupación social existente en torno a lo que algunos autores han definido como la “desnacionalización” (Kriesi, Grande, Lachat, Dolezal, Bornschier, y Frey, 2008) que se produce a través de la transferencia de autoridad política a expertos de instituciones internacionales. En este sentido, la globalización y el proceso de integración europea pueden

ser considerados como dos caras de una misma moneda. Tanto la OMC, por poner un ejemplo, como la Unión Europea, están bajo sospecha. En suma, desde la sociedad “se contesta la transferencia de autoridad del Estado a las instituciones internacionales y se exige justificación de la misma” (Zürn, 2014: 47). Fenómenos como el Brexit en la Unión Europea son un buen ejemplo de la polarización que se genera en las sociedades europeas, dividiéndola entre partidarios de la integración europea y partidarios de la recuperación de soberanía (Barbé, 2019).

2.4. *Tres lecturas de la soberanía*

En los tres próximos epígrafes vamos a abordar cada uno de los órdenes internacionales a través de su “lectura” de la soberanía. Como ya se ha dicho, estamos frente a tipos ideales, lo cual significa que la actual sociedad internacional convive con una visión híbrida de dichas “lecturas”. En el proceso internacional, nadie puede afirmar que todos los Estados son iguales porque son soberanos, como diría un “defensor de la ley” ni nadie puede afirmar que el “Estado ha muerto”, como diría un hiperglobalista.

La primera lectura nos habla de la soberanía como norma fundamental, la segunda de la soberanía como responsabilidad y la tercera de la soberanía como controversia. Cada una de dichas lecturas se asienta en un tipo de orden internacional y su emergencia se asocia a momentos históricos concretos. Así, la soberanía como norma fundamental es propia del mundo westfaliano —un mundo construido por Estados soberanos— que a lo largo del corto siglo XX de Hobsbawm dio lugar al orden internacional liberal construido en dos fases sucesivas, tras la primera y tras la segunda guerra mundial. La soberanía como responsabilidad es el producto de la inmediata posguerra fría, la década de 1990, que aportó elementos de solidarismo liberal al orden internacional. Finalmente, la soberanía como controversia es un producto de la emergencia de nuevas potencias y una reacción frente a la globalización; ello permite hablar, en pleno siglo XXI, de un soberanismo reactivo que está reformulando el orden internacional en términos de crisis.

3. Norma básica del orden internacional

Hablar de sociedad de Estados es hablar de soberanía. La soberanía es el atributo que convierte a una unidad política en miembro de la sociedad de Estados. No hay Estado soberano sin otros Estados soberanos. Uno se convierte en miembro

de una sociedad cuando los pares lo reconocen como tal. El reconocimiento social, fundamental para que la unidad política adquiriera su identidad de Estado-soberano, se formaliza en el reconocimiento jurídico por parte de los otros Estados. Y más allá de eso, en el mundo actual, el proceso se corona con el ingreso del Estado en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La ONU, con sus 193 Estados miembros, encarna a la sociedad de Estados. Como cualquier sociedad está en permanente estado de transformación: Kosovo, Palestina, Sáhara Occidental o Taiwán así lo atestiguan. La sociedad de Estados-soberanos de nuestros días es, en buena medida, un producto del corto siglo XX de Hobsbawm que va del final de la primera guerra mundial a la desintegración de la Unión Soviética.

Las ideas que construyen el orden internacional tras la primera guerra mundial sientan las bases de la soberanía tal y como la conocemos hoy en día a nivel internacional. Los Catorce Puntos del presidente Wilson, presentados ante el Congreso de los Estados Unidos en 1918, generaron una dinámica internacional que impactó en la sociedad de Estados, comenzando con la introducción del principio de autodeterminación (libre determinación de los pueblos). El mismo había sido reivindicado, de manera genérica, por Lenin en su Informe sobre la Paz presentado al Congreso de los Soviets en 1917, mientras que los Catorce Puntos de Wilson identificaron casos concretos (Polonia es el más destacado). En otras palabras, los Catorce Puntos dieron lugar a la aplicación limitada del principio de autodeterminación, a pueblos europeos y a los turcos en el Imperio Otomano. El resultado fue la ampliación notable de la sociedad europea de Estados (diez nuevos Estados o un 33% más de Estados).

Esta ampliación de la sociedad europea de Estados se vio acompañada por la creación de la Sociedad de Naciones. Se puede decir que esta organización internacional puso en marcha el multilateralismo negativo (evitar la guerra), sin dientes (ausencia de medidas coercitivas) y sin jerarquía alguna entre los Estados (todos iguales en términos de responsabilidad para impedir la guerra). La Sociedad de Naciones preveía, con idealismo, la mínima interferencia en la soberanía de los Estados y confiaba en la persuasión moral para evitar la guerra.

El alcance planetario de la segunda guerra mundial y el nivel de destrucción y de barbarie durante la misma, en el frente de batalla o lejos del mismo, llevaron a la revisión del orden internacional; esta vez, tras una victoria absoluta sobre el enemigo. El resultado es la Carta de las Naciones Unidas, en la que se establece como principio fundamental la igualdad soberana de los Estados (artículo 2.1). La soberanía se traduce en el control último del Estado sobre su territorio y su población; en otras palabras, soberanía es igual a no intervención en “los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” (artículo 2.7).

Así, la soberanía genera un mundo de Estados que han de dar su consentimiento sobre cualquier asunto que les afecte. El realismo político lo convierte en una “sociedad anárquica” en la que no hay autoridad política por encima del Estado.

Ahora bien, la propia Carta de las Naciones Unidas abre otros aspectos que merecen atención en términos de interferencia con la soberanía. Así, por ejemplo, el hecho de que el desarrollo de los derechos humanos sea un propósito de Naciones Unidas (artículo 1.3), ejemplo de multilateralismo positivo, genera tensión con la noción de soberanía tal y como la hemos recogido anteriormente. Asimismo, y a diferencia de la Sociedad de Naciones, la ONU crea un sistema jerárquico y con dientes, ya que para cumplir con su propósito principal —el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales— dota a cinco Estados vencedores en la segunda guerra mundial del carácter de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ello se traduce en que están dotados de poder de veto y tienen capacidad para tomar decisiones sobre medidas coercitivas, incluso el uso de la fuerza contra Estados que amenacen la paz. Así pues, la soberanía en tanto que norma fundamental de la sociedad de Estados tiene autolimitaciones (las que adoptan los propios Estados, empezando por las normas de *ius cogens*); genera tensiones al sistema cuando se entra en el ámbito de los derechos humanos y no tiene validez alguna cuando el Estado es considerado responsable de agresiones a la paz.

El desarrollo histórico posterior no ha hecho sino dar mayor relevancia a la norma de la soberanía. La gran descolonización del mundo afroasiático en la década de 1960, apoyada en el principio de libre determinación de los pueblos recogido en el artículo 1.2. de la Carta, modificó el escenario internacional. Resultado de ello fue, entre otras cosas, la adopción por parte de la ONU de acuerdos (resolución 2625) que reafirman la igualdad entre los Estados y el principio de no intervención en los asuntos internos del Estado. Así, la soberanía devenía en el discurso de los Estados menos poderosos un escudo en un mundo de Estados jurídicamente iguales. Estados que, por otra parte, ceden en mayor o menor medida parte de su soberanía al participar, como así ha sido en los últimos cincuenta años, en instituciones multilaterales de ámbito regional o universal. Dos ejemplos pueden ser útiles: las condiciones que imponen las instituciones financieras internacionales para obtener créditos o la cesión de competencias soberanas que ha supuesto la integración europea.

4. Reformulación para un orden internacional solidarista

La victoria del ideario liberal, con el fin de la guerra fría, y las atrocidades vividas a lo largo de la década de 1990 en numerosos conflictos (Balcanes, África Occi-

dental, Región de los Grandes Lagos), llevan a la contestación del principio de no intervención y, a partir de ahí, a un replanteamiento de la soberanía. Según Anne Maria Slaughter, profesora de la Universidad de Princeton y miembro de la administración del presidente Obama, cómo se ha contestado el principio de no intervención desde el fin de la guerra fría es el cambio más relevante que ha sufrido la norma de la soberanía desde el Tratado de Westfalia.

La tensión entre soberanía (no intervención en los asuntos internos, consentimiento del Estado) y humanidad (protección de civiles en situaciones de atrocidades masivas) conforma un nuevo escenario ideacional que contesta el principio de no intervención y sitúa la intervención humanitaria en el centro de la agenda política internacional. El *momentum* ideacional de la década de 1990 aporta formulaciones que serán fundamentales en el posterior desarrollo de la soberanía como responsabilidad, encarnada en la norma de Responsabilidad de Proteger.

En 1991, el derecho de injerencia, popularizado entre otros por Bernard Kouchner (cofundador de Médicos sin Fronteras), surgió con fuerza en el debate político a la hora de afrontar la situación del pueblo kurdo, en el norte de Irak, tras la guerra del Golfo que acabó con la derrota de Saddam Hussein frente a la coalición internacional liderada por Estados Unidos. La decisión de crear una zona segura en el Kurdistan iraquí inaccesible al gobierno de Bagdad, limitando así el control de su territorio, fue justificada en ámbitos políticos diversos en términos de derecho de injerencia. El mismo argumento se popularizó en los casos de Somalia y de los Balcanes.

En 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el Informe sobre el Desarrollo Humano, inspirado en la noción de Amartya Sen de desarrollo como capacidades de las personas, yendo más allá de la idea de satisfacción económica. En el Informe se incorporó la noción de seguridad vinculada no al Estado o al territorio (seguridad nacional) sino a las personas y no a la guerra, únicamente, sino a las condiciones de vida. Todo ello llevó a la formulación del concepto de seguridad humana que reúne la doble condición de las personas de estar “libres de miedo” y “libres de penalidades”. El marco de la seguridad humana ha enmarcado, como veremos, la reformulación de la norma de la soberanía.

En 1996, Francis Deng, el entonces responsable en Naciones Unidas del tema de los desplazados internos, replanteó la cuestión de la soberanía (Deng *et al.*, 1996). A la vista de la situación en numerosos países africanos, Deng reformuló la soberanía como la obligación del Estado de ofrecer buena gobernanza a sus ciudadanos y de rendir cuentas frente a su población y frente a la comunidad

internacional. Así, a través de la agenda de los desplazados internos, Deng introdujo la noción de soberanía responsable o condicionada.

El *momentum* para incorporar todas estas ideas que afectan a la soberanía en nuevas normas internacionales llegó a finales del siglo XX. La intervención de la OTAN en Kosovo, en 1999, haciendo uso de la fuerza contra Serbia sin disponer del preceptivo mandato del Consejo de Seguridad generó un debate internacional de gran calado. Ante las críticas a la OTAN por haber actuado de manera ilegal contra un Estado soberano, el propio secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, planteó la pregunta de qué se puede hacer frente a violaciones masivas de derechos humanos en un Estado soberano si el Consejo de Seguridad queda bloqueado por desacuerdo entre sus miembros permanentes.

La respuesta llegó de la mano de Estados occidentales comprometidos con el tema (*like minded countries*) que buscaban formular una propuesta al dilema en un marco de seguridad humana. Así, el gobierno canadiense anunció en la Asamblea del Milenio de Naciones Unidas (simbolismo del año 2000) la creación de una Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. La Comisión fue presidida por Gareth Evans, antiguo ministro australiano de asuntos exteriores y fundador del International Crisis Group, considerado el *think tank* más influyente en materia de conflictos. Tanto Gareth Evans como Francis Deng, ya mencionado, fueron calificados en el año 2011 por la revista *Foreign Policy* como dos de los *global thinkers* más influyentes en materia de orden internacional. Sus nombres están detrás de la reformulación de la soberanía como responsabilidad.

La soberanía como responsabilidad es la piedra angular del Informe producido en 2001 por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. Según dicho Informe, “la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población” y recoge muy claramente que “la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”. Además, el Informe apunta que, de manera excepcional, se prevé la intervención militar con fines de protección humana.

Dicho Informe es el punto de arranque de la norma de Responsabilidad de Proteger; norma que asumió la Cumbre Mundial 2005 (Asamblea General de Naciones Unidas) en su Documento Final. Ahora bien, la Asamblea General concretó los casos en los que el Estado es responsable de proteger a su población (genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica, crímenes de lesa humanidad) y subordinó la posible intervención militar de la comunidad internacional al previo acuerdo del Consejo de Seguridad.

En suma, y a pesar de las limitaciones impuestas por la sociedad de Estados reunida en la Asamblea General frente al solidarismo liberal que impregna el Informe de 2001, la Responsabilidad de Proteger tiene un carácter asertivo e intrusivo, que implica en situaciones excepcionales el uso de la fuerza contra un Estado que no protege debidamente a su población. Estamos frente a una lectura de la soberanía que deja de lado las consideraciones territoriales propias de la seguridad nacional y se centra en los individuos (población). La tensión entre soberanía como no-intervención y soberanía como responsabilidad está ahí desde el mismo momento en que se perfiló la norma. No en vano, por ejemplo, la Unión Africana emitió una declaración, a la vez que se adoptaba el Documento Final de 2005, en la que indicaba que la Responsabilidad de Proteger “no debe erosionar la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados”.

5. Controversias del orden internacional en el siglo XXI

Entrados en el siglo XXI, la soberanía se ha convertido en un argumento central para defender posiciones altamente controvertidas. Es el caso, por ejemplo, del rechazo por parte de China a adoptar una resolución en el Consejo de Seguridad en el caso del genocidio (término adoptado por comisiones de investigación de Naciones Unidas) del pueblo rohingya por parte del ejército de Myanmar. Situaciones como esta se podían prever ya en 1991, cuando el entonces secretario general de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar afirmó: “No necesitamos ensartarnos en los cuernos de un dilema entre respeto por la soberanía y protección de los Derechos Humanos. Lo último que necesita Naciones Unidas es una nueva controversia ideológica”. La noción de controversia nos sirve aquí para caracterizar la fase más reciente del tratamiento de la soberanía en el orden internacional. Una controversia que incluye el debate (el dilema en términos de Pérez de Cuéllar) entre soberanía como no intervención y soberanía como responsabilidad, en los términos ya abordados, pero se extiende más allá. La soberanía es protagonista de una controversia que erosiona la mecánica del orden internacional liberal, asentada en las instituciones multilaterales

Las instituciones multilaterales sufren una fuerte contestación que implica tanto el nivel internacional como el doméstico. En lógica *intermestic* (*international/domestic*), estamos viviendo una reacción contra la transferencia de autoridad política a instituciones que están más allá del Estado soberano. Ello se deja notar tanto a nivel global (instituciones globales) como a nivel europeo (Unión Euro-

pea). Tanto es así que los politólogos hablan de una nueva fractura que sustituye o se solapa con la tradicional fractura ideológica entre izquierda y derecha; una fractura que enfrenta a nacionalistas, soberanistas o comunitaristas frente a globalistas, cosmopolitas o europeístas (en el caso de la integración europea).

En el caso de la Unión Europea, la gestión de la inmigración ha mostrado claramente la fractura mencionada. La narrativa de Viktor Orban, primer ministro húngaro, es una buena ilustración de dicha fractura. En 2018, durante la celebración del 170 aniversario de la revolución de 1848, Orban pronunció un discurso, muy citado, en el que ilustró claramente la posición soberanista en materia de migración —“los países que no paren la migración están perdidos”— pero sobre todo patentizó la fractura entre nacionalismo y globalismo en términos personales, con la oposición de Orban a Soros, representantes en sus palabras, respectivamente, de lo nacional (la patria) y de lo internacional (los sin patria, que se creen amos del mundo): “Tenemos que luchar con un oponente que es diferente de nosotros. Sus caras no son visibles, están ocultas; no luchan abiertamente, son sigilosos; no tienen honor; no tienen principios; no son nacionales, son internacionales; no creen en el trabajo, especulan con el dinero; no tienen patria y sienten que el mundo es de ellos”⁴.

Esta fractura está moldeando el orden internacional del siglo XXI. La fractura entre Estados multilateralistas y Estados soberanistas nos permite entender una parte importante de la evolución que está sufriendo el orden internacional, si bien la posición de los Estados puede variar dependiendo de la agenda (derechos humanos, economía, desarme, etc.) y tampoco responde a una identidad bien definida en todos los casos (las posiciones multilateralistas pueden ser contingentes o responder a lógicas utilitaristas). Asomarse a los debates en Naciones Unidas es un buen método para tomar conciencia de cómo la soberanía constituye la justificación de muchas controversias, con un discurso político por parte de los Estados soberanistas centrado en una idea fundamental: “recuperar la soberanía”, o “retomar el control”, en referencia a la transferencia de autoridad política que se ha realizado hacia las instituciones multilaterales. Este discurso afecta a la gobernanza bien institucionalizada, sea gobernanza económica o sea gobernanza de los derechos humanos (caso, por ejemplo, de la Convención contra la Tortura, ignorada por los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo); así como a las normas e instituciones soli-

⁴ “Hungarian leader says Europe is now “under invasion” by migrants”, *The Guardian*, 16 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/15/hungarian-leader-says-europe-is-now-under-invasion-by-migrants> (consultado en marzo de 2020).

daristas, caso de la Responsabilidad de Proteger o del Tribunal Penal Internacional (TPI).

Donald Trump ha tomado decisiones que erosionan el orden multilateral de manera sistemática, como el bloqueo del órgano de apelación de la OMC o el abandono, entre otros, de la UNESCO, del acuerdo INF sobre misiles y de los acuerdos de París sobre cambio climático. En todos los casos, el argumento fundamental es que dichas instituciones se aprovechan de los Estados Unidos y que, por lo tanto, solo se puede confiar en las propias capacidades del Estado (lógica de *self-help*). En el Debate General de Naciones Unidas, en septiembre de 2019, Trump enmarcó en una lógica de polarización sus decisiones: “el futuro no pertenece a los globalistas, pertenece a los patriotas, a los Estados soberanos e independientes que respetan las diferencias que hacen a cada país único”.

El recurso al argumento de la soberanía nacional ha sido recurrente por parte de Rusia y China para bloquear resoluciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, desde 2011, en el caso de la guerra en Siria. La protección de los civiles en dicho país (Responsabilidad de Proteger) o abrir una investigación sobre la actuación de Bashir al-Assad en el TPI son algunas de las propuestas que se manejaban y que han chocado con el argumento de la soberanía siria, esgrimido por rusos y chinos. El argumento de la soberanía se ha reforzado desde la intervención militar sobre Libia, en 2011, en nombre de la Responsabilidad de Proteger y que acabó con la caída del régimen de Gadafi. Dicha intervención (abuso de la resolución dictada por el Consejo por parte de la OTAN) generó las condiciones para hacer de la defensa de la soberanía, como en el caso de Siria, un argumento contra la “agenda occidental oculta” (término habitual de la diplomacia rusa). En el caso del TPI, tanto China como Rusia (ninguno de los dos países forma parte del TPI) prefieren, en nombre de la soberanía, tribunales nacionales, al igual que otros países destacados del Sur global, como India, Indonesia o la mayoría del mundo árabe.

En suma, estamos frente a una soberanía reactiva que responde tanto a la redistribución del poder (China, Sur global, potencias emergentes) que ha conocido el mundo en los últimos veinte años como a la creciente desigualdad percibida como el resultado de la globalización y de sus mecanismos de gobernanza. La gobernanza y, con ella, las instituciones, se convierten en el problema y no en la solución. La solución se asocia al Estado, a la soberanía. El mundo está cambiando en dirección opuesta a la post-soberanía del proyecto europeísta.

6. Reflexión final: crisis y paradoja del orden internacional

Estamos frente a unas últimas líneas para reflexionar, reagrupando los tres órdenes internacionales antes desagregados, que conforman mediante sus dinámicas de conflicto y cooperación la sociedad internacional (híbrida) de nuestros días. Primero, una breve reflexión sobre la crisis del orden internacional liberal, que mencionábamos al inicio del texto, en base a los argumentos recogidos en estas páginas y, segundo, una aún más breve reflexión sobre qué nos muestra la reacción a la pandemia del coronavirus en términos de orden internacional. De estas reflexiones se pueden sacar conclusiones en torno al grado de evolución hacia la comunidad internacional que nos muestra la sociedad internacional hoy en día.

Hablar de crisis del orden internacional liberal se limita, en términos simples, a que hemos dejado atrás el orden liberal occidental construido tras el final de la segunda guerra mundial, bajo liderazgo estadounidense. El fin de la guerra fría supuso una expansión de dicho orden en momentos de hegemonía estadounidense nunca conocidos antes (supremacía absoluta en términos materiales, inexistencia de rivalidad ideológica y pleno control de las instituciones, distribuidoras de espacio de poder y legitimadoras de las ideas liberales). En otras palabras, el famoso “fin de la historia” de Francis Fukuyama. El orden que se expandió (de manera desigual en cuanto a participación y a beneficios) era un orden que iba “más allá del Estado” a causa de la globalización económica y sus consecuencias; por una parte, la desregulación, que transformó a los Estados, y comportó rechazo social más tarde en muchos países (crecimiento de la desigualdad económica, abuso medioambiental) y, por otra parte, la oportunidad que abría a economías emergentes, como la de China, haciendo de este Estado autoritario el actor fundamental en la lucha contra la pobreza en el mundo. Además de la expansión del orden (con efectos desiguales) a nivel mundial, el orden liberal triunfó de tal manera que durante la década de 1990 se puso en marcha una transformación liberal solidaria, de lógica cosmopolita, que dio lugar a normas (Responsabilidad de Proteger) e instituciones (Tribunal Penal Internacional) que situaban al individuo como referente de derechos y de seguridad

El orden internacional liberal se expandió y triunfó, pero no supo o no quiso adaptarse a la nueva realidad (redistribución del poder, crecimiento de la desigualdad, nuevos problemas globales, etc.). Tony Judt hizo uso de la metáfora de origen bíblico de “los años devorados por las langostas” para definir el fracaso del liderazgo occidental a la hora de construir unas instituciones legítimas como base para vehicular la redistribución del poder y abordar los problemas globales

tras el final de la guerra fría: “No cabe duda de que la caída del muro de Berlín y tras él, como fichas de dominó, de los Estados comunistas, desde los suburbios de Viena hasta las playas del Pacífico, marcó una transición muy importante en la que millones de hombres y mujeres quedaron libres de una ideología funesta y periclitada, y de sus instituciones autoritarias. Pero nadie podría afirmar que el comunismo fue seguido de una era de tranquilidad idílica. No hubo paz en la Yugoslavia poscomunista y fue muy poca la democracia en los Estados que sucedieron a la Unión Soviética. En cuanto a los mercados libres, desde luego que florecieron, pero no está claro para quién. Occidente —Europa y Estados Unidos, sobre todo— perdieron una oportunidad única de reconfigurar el mundo en torno a instituciones y prácticas internacionales consensuadas y perfeccionadas. Por el contrario, nos relajamos y nos congratulamos por haber ganado la Guerra Fría: una forma segura de perder la paz. Los años que van de 1989 a 2009 fueron devorados por las langostas” (Judt, 2011: 135-136).

Y es durante ese período cuando no solo fracasa el liderazgo occidental del orden internacional, sino que el mismo orden liberal está en retroceso. Lo demuestra el retroceso de la democracia liberal. Las medidas excepcionales para luchar contra el terrorismo, en el caso de Estados Unidos, o para luchar contra la “invasión” de los inmigrantes, en el caso de Hungría, por poner dos ejemplos, sirven para violentar el Estado de derecho. Las instituciones multilaterales que han sido el instrumento fundamental de la hegemonía estadounidense son atacadas por el propio presidente Donald Trump, haciendo así que el país se aleje del internacionalismo liberal que ha marcado su liderazgo mundial. Todo ello lleva a constatar que la crisis del orden liberal viene tanto desde fuera (nuevas potencias, excesos de la globalización) como desde dentro (retroceso de la democracia, destrucción del multilateralismo). Todo ello ha llevado a uno de los analistas más destacados del orden internacional liberal, John Ikenberry, a escribir que no estamos frente a una “crisis E.H. Carr” (Carr, 2001), en el sentido de que la crisis responde a un proceso geopolítico de redistribución de poder entre grandes potencias, sino que estamos frente a una “crisis Polanyi” (Polanyi, 1957), en el sentido de “turbulencias e inestabilidad debidas al rápido crecimiento y extensión del capitalismo global, del mercado y de la interdependencia compleja, y todo ello ha desbordado los fundamentos políticos sobre los que se asentaba el nacimiento y el desarrollo inicial” del orden liberal (Ikenberry, 2018: 10).

Lo que nos lleva a plantearnos, muy brevemente, qué lecciones podemos sacar de la gestión en sus primeros meses de la pandemia del coronavirus en el marco del orden liberal internacional en crisis. En primer lugar, hay que men-

cionar el retroceso de la democracia. Con el argumento de la seguridad (*safety*) de las personas, el recurso sin “control preciso” de las tecnologías de vigilancia digital (*surveillance*) agrava los síntomas de crisis del orden liberal y plantea muchas preguntas en torno a la libertad individual y al ejercicio del poder (Zuboff, 2019). Y, finalmente, si nos centramos en el orden internacional, hay una lección que es muy evidente y paradójica. Si tenemos en cuenta que la pandemia del coronavirus es, por definición, un problema “desterritorializado” —definición perfecta de problema global— la reacción frente al mismo responde, de manera amplia, a una lógica de frontera y no solo en el sentido físico. La solución al problema está pasando, de manera amplia, por la solución nacional frente a la solución internacional multilateral. Como decíamos al principio del texto, la reacción de la sociedad internacional a la pandemia del coronavirus, definida por Naciones Unidas como la crisis más importante que ha sufrido el mundo desde la segunda guerra mundial, entra de lleno en los argumentos de este texto. Parece, efectivamente, que es así. Abre grandes preguntas a los analistas de Relaciones Internacionales en torno a la articulación entre lo global, lo internacional y lo nacional. Y, finalmente, si volvemos al tema de la evolución de la sociedad internacional hacia una comunidad internacional, lo recogido en estas páginas nos remite a centrarnos en la fractura, en términos de ideologías políticas, entre cosmopolitismo (frontera abierta, autoridad global, individualismo y derechos individuales) y comunitarismo (frontera dura, autoridad soberana, vida comunitaria y necesidades colectivas) (Zürn y De Wilde, 2016) En suma, dicha fractura marca en estos momentos buena parte de las dinámicas de transformación de la actual sociedad internacional.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, E. (2019): “El Brexit como síntoma de la politización: repensar la participación de la Unión Europea en la gobernanza global”, en N. CORNAGO, J. L. DE CASTRO y L. MOURE (eds.): *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía*, XXVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 109-116.
- BULL, H. (1977): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan.
- CARR, E.H. (2001) [1939]: *The Twenty Years' Crisis*, Houndmills, Palgrave.

- DEL ARENAL, C. DEL (2007): *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos (4ª ed.).
- DENG, F. et al. (1996): *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington D.C., Brookings Institution.
- FINNEMORE, M. (1996): "Constructing norms of humanitarian intervention", en KATZENSTEIN, P. (ed.): *The Culture of National Security*, Nueva York, Columbia U.P.
- HURRELL, A. (2007): *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press.
- IKENBERRY, G.J. (2018): "The end of international liberal order", *International Affairs*, vol. 94, nº 1, pp. 7-23.
- JUDT, T. (2011): *Algo va mal*, Madrid, Taurus.
- KRIESI, H.; GRANDE, E.; LACHAT, R.; DOLEZAL, M.; BORNSCHIER, S. y FREY, T. (2008): *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAULL, H. (2005): "Europe and the new balance of global order", *International Affairs*, vol. 81, nº 4, pp. 775-799.
- MAYALL, J., (2000): *World Politics. Progress and its limits*, Cambridge, Polity.
- POCH Y G. DE CAVIEDES, A. (1943): "Comunidad internacional y sociedad internacional", *Revista de Estudios Políticos*, vol. VI, n.º 12, pp. 341-400.
- POLANYI, K. (1957) [1941]: *The great transformation: the political and economic origins of our time*, Boston, Beacon.
- RÜLAND, J. (2012): "The rise of "diminished multilateralism": East Asian and European forum shopping in global governance", *Asia Europe Journal*, nº 9.
- WALTZ, K. (1979): *Theory of International Politics*, Wesley, Reading.
- WENDT, A. (1992): "Anarchy is what states make of it", *International Organization*, vol. 46, nº 2, pp. 391-425.
- WILLIAMS, J. (2005): "Pluralism, Solidarity and the Emergence of World Society in English School Theory", *International Relations*, vol. 19, nº 1.
- ZUBOFF, S. (2019): *The age of surveillance capitalism. The fight for a human future at the new frontier of power*, Nueva York, Hachette.
- ZÜRN, M. (2014): "The politicization of world politics and its effects: Eight propositions", *European Political Science Review*, vol. 6, nº 1.
- ZÜRN, M. y DE WILDE, P. (2016): "Debating globalization: Cosmopolitanism and communitarianism as political ideologies", *Journal of Political Ideologies*, vol. 21, nº 3, pp. 280-301.
- ZÜRN, M. y STEPHEN, M. (2010): "The view of old and new powers on legitimacy of international institutions", *Politics*, vol. 30, nº 1.

3. Historicidad en Relaciones Internacionales y en las relaciones internacionales

Yleana Margarita Cid Capetillo

Universidad Nacional Autónoma de México

La disciplina de Relaciones Internacionales, como parte del conjunto de las Ciencias Sociales se ubica como una de las más jóvenes dentro de estas pues apenas recientemente alcanzó el primer siglo de su constitución, la cual se remonta a 1919. Ello no quiere decir que se haya ignorado completamente lo que sucedía en el mundo y el desarrollo de los acontecimientos relevantes que se producían entre gobernantes, culturas y pueblos. Todos recordamos nuestros queridos libros de Historia Universal o Historia Mundial que nos ilustraban sobre las grandes personalidades (reyes y reinas, cancilleres, papas, grandes militares), la existencia de culturas exóticas que habitaron lugares lejanos y que legaron al mundo grandes aportaciones (la pólvora, el papel, las catapultas, hasta los mapas celestes y otras maravillas que nos asombraron), la presencia de culturas que nos fascinaron con mitologías que incluso sentíamos cercanas a nosotros, el auge y caída de grandes imperios y muchos más temas que llenaron libros enteros y que forjaron nuestra visión de la Historia y de la historia¹. El mérito de estos estudios radica en que nos sensibilizaron y nos inculcaron una curiosidad inagotable o insaciable por el conocimiento de los sucesos históricos que se desarrollaron en el mundo y en nuestro país, pues en este sentido también nuestra formación fue alimentada por obras muy apreciadas de la Historia de México².

¹ Un libro de esta naturaleza que muchas generaciones disfrutamos en la preparatoria y en los primeros años de la universidad es el de Juan Brom, *Esbozo de historia universal*, Grijalbo, México, 2013, que llegó a tener un número inimaginable de ediciones.

² También de Juan Brom, *Esbozo de historia de México*, Grijalbo, México, 1998.

Sin embargo, en un sentido más especializado y ya en relación con nuestra disciplina, los estudios de “lo internacional” fueron realizados con anterioridad a su conformación formal. De hecho, a lo largo de los siglos, la interacción entre «comunidades autónomas políticamente organizadas y diferenciadas»³ fue meticulosamente reseñada por la Historia que, de hecho, se vio enriquecida con una rama específica que se abocó al estudio de los hechos de paz y guerra entre los Estados y que se expresó como Historia Diplomática. Su largo y rico desarrollo dio origen a magnas obras de la autoría de autores franceses como Pierre Renouvin y Jean Baptiste Duroselle, así como el ruso V.I. Potemkin, que siguen siendo de consulta obligada en la academia.

La ciencia de la Historia Diplomática ha tenido una atención especial entre los estudiosos europeos que la enriquecieron y la continuaron cultivando cuando en los países anglosajones (Gran Bretaña y Estados Unidos) empezaron a orientar el estudio a una visión más politológica⁴. Sin embargo, a pesar de su enorme importancia y de la riqueza de sus aportaciones, esta ciencia adoleció de algunas omisiones provocadas por su visión eurocéntrica y su orientación empirista al constituirse más en una ciencia de carácter historiográfico que explicativo y analítico. El centro de su atención era Europa (y más precisamente lo que ahora conocemos como Europa Occidental) al ser de ahí de donde se derramó la cultura moderna capitalista que transformó al mundo desde el siglo XV provocando lo que Antonio Truyol y Serra denominó la “planetarización de la sociedad internacional” eminentemente europea y cristiana (Truyol y Serra, 1974: 25-70).

La delimitación histórica de nuestro objeto de estudio (la sociedad internacional) para fines de conocimiento de nuestra disciplina se ubicó, y se sigue aceptando por consenso, en 1648 a raíz de un acontecimiento eminentemente europeo: la Paz de Westfalia que se consagró con la firma de los tratados de Münster y Osnabrück que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años que asoló al continente. Pero frecuentemente se olvida que:

³ En la literatura más reciente se denomina a estas comunidades como Unidades Políticas Autónomas (UPA), lo cual nos permite remitirnos a los conglomerados sociopolíticos y económicos sin tener que utilizar la terminología con referencia histórica westfaliana. David Sarquís las denomina “comunidades políticamente independientes” que permitieron la creación de “sistemas históricos internacionales”. Véase Cossens, 2019 y Sarquís, 2015.

⁴ Encontramos así que la “Disciplina que, si en los Estados Unidos nace en el marco de la Ciencia Política y va paralela al auge de esta, en Gran Bretaña su nacimiento y desarrollo va a venir primordialmente de la mano de la Historia. En Francia también la Historia, con otro resultado, desempeñará un significativo papel inicial en el desarrollo de la ciencia de las relaciones internacionales. En suma, algunas de las más relevantes contribuciones científicas al estudio de las relaciones internacionales, realizadas en Europa en el período de entreguerras, son hechas desde la perspectiva histórica” (del Arenal, 1981: 865).

Un campo de conocimiento no posee una extensión fija en el espacio sino que es un conjunto de datos y métodos en constante cambio que en el momento resultan útiles para responder a un conjunto identificable de preguntas. En cualquier momento dado les presenta diferentes aspectos a diferentes observadores, según su punto de vista y finalidad. Las fronteras que supuestamente dividen un campo de conocimiento de otro no son paredes fijas entre células de verdad separadas, sino inventos convenientes para disponer hechos y métodos conocidos en segmentos manejables para la instrucción y la práctica. Pero los focos de interés cambian constantemente y estas divisiones tienden a cambiar con ellos⁵.

De tal manera, se toma 1648 como la fecha de conformación de la sociedad internacional, sin embargo, esta debe ser tomada como un convencionalismo. Hay una aceptación generalizada pero también un intenso debate que divide a los especialistas entre una visión amplia y una restringida. La primera, que comparten algunos autores como Renouvin y Duroselle o Raymond Aron y que ha sido abordada por David Sarquís, plantea que desde que comunidades políticamente organizadas y diferenciadas han entrado en contacto ya se puede hablar de relaciones internacionales, así esas comunidades hayan sido familias, clanes, tribus, Estados esclavistas o de algún otro tipo. Aron lo señala explícitamente al afirmar que:

Las relaciones internacionales son, por definición, según parece, relaciones entre naciones. Pero, en este caso, el término nación no está tomado en el sentido histórico que ha adquirido desde la Revolución Francesa y no designa una especie particular de comunidad política, en la que los individuos tengan, en gran número, una conciencia de ciudadanía y en la que el Estado parezca la expresión de una nacionalidad preexistente. En la fórmula “relaciones internacionales”, la nación equivale a un tipo cualquiera de colectividad política, territorialmente organizada. Digamos, provisionalmente, que las relaciones internacionales son relaciones entre unidades políticas, concepto este último que designa a las ciudades griegas, al imperio romano o al egipcio, al igual que a las monarquías europeas, a las repúblicas burguesas o a las democracias populares (Aron, 1985: 29).

Por su parte, la visión restringida es la que acepta a 1648 como la fecha a partir de la cual ya se puede hablar de una sociedad internacional en la que se comparte un conjunto de principios básicos como son:

⁵ Dunn, F. S. (1949): “The Present Course of International Relations Research”, *World Politics*, II, octubre, citado en Dougherty, J. E. y Pfaltzgraff, R. L. (1993: 23-24).

a) El respeto a los límites territoriales de los Estados; b) La igualdad soberana de los Estados; c) La no intervención en sus asuntos internos; d) Los tratados debían ser observados y cumplidos por los Estados (la aplicación del principio *pacta sunt servanda*); e) Los conflictos relativos al orden de paz debían ser resueltos por medios pacíficos, especialmente a través de la negociación político-diplomática; f) El Estado víctima de una violación del orden establecido podía recurrir a la guerra contra el agresor y debería contar con el apoyo de otros Estados; g) Una guerra iniciada sin causa justa sería contraria a Derecho, por lo que los Estados partes en los tratados de paz deberían hacer frente conjuntamente contra el perturbador del orden establecido (Pereira, 2001: 40-41).

Es cierto que el elemento central que justifica esta postura deriva de la idea de que la sociedad internacional y, por lo tanto, las relaciones internacionales solo pueden ser concebidas como tales a partir de la existencia del Estado nación. Aunque no se señala que apenas un grupo reducido de Estados europeos habían alcanzado la integración nacional y adoptado como forma de organización al Estado con la característica inherente de ser soberano: España⁶, quizá Portugal, Francia, Inglaterra y no muchos más. De hecho, la construcción del Estado Nación en Europa se produce en un tiempo histórico muy largo que llega incluso a los años finales del siglo XX cuando, como producto de la desintegración del bloque socialista, un número importante de naciones que habían reclamado su derecho a constituirse en Estados independientes lo logra —mediante procesos más o menos concertados o por medio de confrontaciones violentas, como en el caso de los Balcanes—. Más aún, la forma de organización estatal, en el sentido moderno, fuera de Europa se empieza a formar a partir del siglo XIX. Resulta muy interesante cómo los territorios que van liberándose de la relación colonial, al alcanzar su independencia adoptan la forma de organización del Estado Nación⁷.

Por ello yo siempre me he preguntado si no sería más adecuado ubicar el surgimiento de la sociedad internacional en el siglo XV y más precisamente en 1492⁸. Encuentro elementos muy importantes que podrían sustentar esta fecha pues ella marca el fin del feudalismo y el inicio del capitalismo en su etapa mer-

⁶ Un elemento importante de la unificación nacional —entre otros— es el de la integración de un lenguaje que la comunidad empieza a aceptar como común. En este sentido, se observa que la primera gramática española fue creada por Elio Antonio de Nebrija y publicada, precisamente, en 1492.

⁷ A respecto, véase Huntzinger, 1977: 116-123.

⁸ “Así como hay una corriente revisionista que cuestiona la fecha de 1919 como origen de nuestra disciplina, también la fecha de 1648 ha sido cuestionada como parteaguas del sistema internacional moderno. Véase B. Teschke (2003): *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*, Verso, Londres, citado en Sarquís, 2019: 85.

cantilista, el advenimiento de la modernidad, la integración nacional de España en donde, por cierto, el *jus gentium* encuentra el *leit motiv* para renovar su filosofía, además —y de manera muy importante— se produce el “encuentro de dos mundos” e inicia la planetarización de la sociedad internacional⁹ que, hasta entonces, había sido eminentemente europea. Estoy cierta de que la incorporación de los nuevos territorios —americanos y asiáticos— no contribuye a incrementar el número de actores de la sociedad internacional toda vez que los virreinos y capitanías en un sentido estricto forman parte de un imperio que es el que se ostenta como decisor —como actor— frente a sus pares y los territorios bajo dominación no son pares.

La ampliación (planetarización) de la sociedad internacional solo se produce con el proceso de independencia de las jóvenes naciones americanas que adoptan —desde Estados Unidos, originalmente, hasta los Estados que se fueron integrando en el sur del continente, con vicisitudes, todas las cuales terminaron organizadas bajo la forma republicana—. A partir de aquí se incorporan de lleno al sistema internacional y, aunque lo hacen bajo los parámetros previamente delineados en Europa, también van a hacer algunas aportaciones importantes, como señala Antonio Truyol y Serra (1974).

Sin embargo, a partir del reconocimiento de los debates que subsisten respecto a la fecha (toda fecha es convencional, lo que hay que resaltar son los procesos y los elementos que permiten aceptar una como válida, someterlos a debate a la comunidad científica, justificarlos y lograr la aceptación por parte de esta), independientemente de la postura que se adopte (amplia o restringida) la docencia y la investigación de la historia de las relaciones internacionales continúan determinadas por una perspectiva occidentalista (del eurocentrismo se pasó a un estadounidense¹⁰) y eso se nota en la periodización que se

⁹ Como lo explica Antonio Truyol y Serra, 1974.

¹⁰ Y esto es así porque la centralidad de los asuntos internacionales o mundiales deriva de las condiciones de la distribución del poder en el mundo y de la capacidad de un ente (imperio, reino o Estado) de imponer su propia visión de la política a un conjunto mayor que, finalmente, termina siendo el mundo en su totalidad. Europa es la primera cultura que logra extenderse por todo el globo e imponer la visión que había venido madurando en términos de derecho, diplomacia, historia que finalmente son asumidas como “derecho internacional”, “diplomacia mundial”, “historia mundial”: el mundo es el espacio de reproducción de Europa, las lenguas, las religiones, las prácticas... hasta los principios y valores morales están impregnados de su origen europeo. La ciencia, la cultura, la historia son eurocéntricas por siglos de siglos. Cuando la correlación de poder cambia y el péndulo se inclina a favor de Estados Unidos, todas esas prácticas pasan a ser “estadounocéntricas” o centradas en la experiencia de Estados Unidos o, como se autodenominan ellos, “americana”, de donde Celestino del Arenal crea el término de “americanocentrismo”. O acaso nos hemos preguntado ¿por qué el “etnocen-

adopta en la enseñanza de la disciplina: el sistema europeo de Estados (1648-1815); el Congreso de Viena y la paz armada (1815-1914); la primera guerra mundial (1914-1919) con el surgimiento del primer Estado socialista, la formación de la SDN y el desmembramiento de cuatro imperios europeos; el periodo entre guerras (1919-1939); la segunda guerra mundial (1939-1945); la segunda posguerra; el fin de la guerra fría. A partir de aquí:

La disciplina de las Relaciones Internacionales se ha centrado principalmente en temas de historia contemporánea y de interés político inmediato. La naturaleza rápidamente cambiante de su objeto de estudio y la demanda presionante de experiencia en temas de actualidad alientan una perspectiva de análisis hacia adelante mucho más que una retrospección. En consecuencia, pocos especialistas en la disciplina tienen un amplio conocimiento histórico y menos aún se interesan por adquirirlo¹¹.

Podemos notar, entonces, que hay grandes lagunas en la reseña histórica que ofrezca una explicación sobre cómo se produce el relacionamiento entre comunidades (Estados) no occidentales que, por lo que se sabe también vivieron experiencias de carácter bélico, de establecimiento de alianzas militares, de concertación de acuerdos (tratados), de desarrollo tecnológico ligado a la guerra, de comercio, de diplomacia, de difusión de la cultura, de las lenguas, de las religiones, de la ciencia y un largo etcétera. Celestino del Arenal nos advierte que ello no quiere decir que haya una total ausencia de “estudios sobre los distintos sistemas internacionales y sociedades internacionales que se han ido constituyendo a lo largo de la historia —de gran interés para comprender la actual sociedad internacional—” (Del Arenal, 1981: 850). Y en una larga y bien documentada nota nos ofrece una lista de estudios que indagan sobre dichos sistemas y sociedades (Del Arenal, 1981: 850). En esa lista de referencias notamos que se mencionan estudios que datan desde 1922 hasta 1983, lo que demuestra que hay un interés añejo por indagar sobre las experiencias de carácter internacional que se producen más allá de Europa pero que, sin embargo, tienen como foco de interés culturas y naciones de Europa no occidental y de Asia,

trismo” gira en un principio alrededor de las culturas académicas e intelectuales de Europa y pasa después a Estados Unidos? ¿Por qué el enfoque es originalmente eurocéntrico y más tarde estadounidense? Tal parece que el predominio fue y sigue siendo de un “occidentalocentrismo” pues tanto una vertiente como la otra abrevan de la misma esencia cultural que hemos asimilado en otras regiones del mundo.

¹¹ B. Buzan y R. Little (2000): *International Systems in world History: Remaking the Study of International Relations*, Oxford University Press, Oxford, p. 18, citado en Sarquis, 2007: 15.

principalmente, con lo que se pone en evidencia el desconocimiento o desinterés en el tipo de relaciones entre comunidades diferenciadas que se pudieron haber producido en lo que hoy conocemos como América, antes de la llegada de los europeos. En este sentido, percibimos también que cuando se empieza a considerar la inclusión de otras regiones del mundo, se hace desde el efecto que tienen en Europa: “Papel relevante jugará igualmente en esta evolución del pensamiento sobre el mundo internacional la revolución espacial y humana que supone el descubrimiento de América y el subsiguiente proceso de expansión europea” (Del Arenal, 1981: 854).

A la ausencia de investigaciones sobre nuestra realidad geohistórica, sin duda, hemos contribuido los estudiosos de Relaciones Internacionales del Sur pues hemos fallado en la recuperación de la real y verdadera historia de los relacionamientos que se produjeron entre las comunidades políticamente organizadas y diferenciadas que se desarrollaron en nuestros territorios antes del encuentro con los europeos. Es cierto que la visión de las historias de las relaciones internacionales y de Relaciones Internacionales tienen un interés y una orientación eminentemente eurocéntrica: la cronología y la periodización que se propone están referidas a los acontecimientos europeos. Se nota una marginación (probablemente no voluntaria) de la historia extraeuropea, sobre todo americana¹², pero también se debe reconocer que nuestra academia ha encontrado más cómodo repetir los esquemas propuestos desde Europa o Estados Unidos sin hacer el mayor esfuerzo por incorporar nuestra propia historia que, por supuesto, también tiene una faceta internacional.

En este sentido, nos hace falta una vinculación, un mayor acercamiento, con la Historia como ciencia que, en la experiencia de México, nos ofrece una gran riqueza de información, de análisis, de explicaciones que nos permitirían romper los moldes occidentalizantes y difundir de la manera más amplia las vivencias de un sistema mundo que existió en lo que ahora conocemos como continente americano y en el que se produjeron vínculos de guerra y paz, de conflicto y cooperación, entre imperios, reinos y pueblos que desarrollaron una cultura muy avanzada que, a su llegada, los europeos barrieron y hoy solo se rescata como curiosidad folklórica. A esta labor, además de la Historia, otras ciencias de las Humanidades, como la Antropología, la Arqueología y la Etnología —por citar solo unas— podrían contribuir con mucho si se logra un diálogo sistemático.

¹² Aquí usamos el gentilicio en su sentido real en referencia a la realidad de todo el continente.

Para el caso específico de México encontramos que, aunque se ha producido un número considerable de estudios importantes que dan cuenta de cómo se ha vinculado con el mundo, se ha hecho sobre todo desde las perspectivas de la Historia Diplomática y más recientemente como Política Exterior de México. Ambas arrancan a partir de la Independencia, de tal manera que se circunscriben a los siglos XIX, XX y lo que va del XXI¹³. Son estudios que describen, relatan, organizan los acontecimientos de las relaciones de nuestro país con sus pares. Sin embargo, hay una marcada concentración en los vínculos con Estados Unidos, en primer lugar, con América Latina, en un segundo lugar muy lejano, y muy aisladamente con alguna otra región del mundo. Y, sobre todo, denotan una desvinculación —probablemente desprecio— por la teoría. En este sentido, no se aleja de

... la idea tradicional de la historiografía decimonónica, según la cual, corresponde al historiador articular una narrativa lo más objetiva posible, exclusivamente en base al dato duro proporcionado por evidencia empírica concreta (documentos extraídos de archivos, por ejemplo) sin meterse a hacer valoraciones de los hechos o buscar vínculos causales aplicables a fenómenos históricos similares en momentos distintos (Sarquís, 2019: 6).

Esta situación recientemente ha llevado en México —como en otros lugares en que el estudio de Relaciones Internacionales ocupa un lugar relevante en la labor académica de las Ciencias Sociales— a encadenarse a un debate muy interesante que está cuestionando las bases más fundamentales de Relaciones Internacionales como disciplina¹⁴. A lo largo de la segunda década del siglo en curso y hasta la fecha, que marca el centenario de la disciplina, se han enunciado críticas sobre un conjunto de deficiencias que se han venido arrastrando y que la han marcado o, incluso, han lastrado su desarrollo:

Estas deficiencias fueron identificadas como presentismo, o la tendencia a ver el pasado en términos del presente; ahistoricismo, o la insistencia en que hay conceptos transhistóricos que nos permitan identificar regularidades univer-

¹³ En este sentido, destaca la obra *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, coordinada por Blanca Torres, de El Colegio de México y editada por el Senado de la República, la cual ha tenido varias actualizaciones. Disponible en: <https://searchworks.stanford.edu/view/4443477>. Su más reciente actualización es de 2010.

¹⁴ En esta línea se puede ubicar el libro de 2014 de Celestino del Arenal, *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, 2014; así como algunos artículos interesantes en la materia de Cossens (2015), Sarquís (2015), y Almazán St. Hill (2015).

sales; eurocentrismo, o el privilegio de la experiencia europea en nuestra comprensión de las relaciones internacionales; anarcofilia, o la propensión a equiparar las relaciones internacionales con la existencia de un sistema anárquico; y el Estado-centrismo, o la preocupación por el Estado a expensas de otros actores internacionales¹⁵.

En el caso de nuestra realidad inmediata, se está desarrollando un interés genuino por desentrañar la existencia de un sistema internacional¹⁶ prehispánico¹⁷.

Utilizando como referencia la teoría de sistemas-mundo, pareciera que en la Mesoamérica prehispánica se configuró un sistema regional que podemos considerar internacional, donde unidades políticas autónomas interactuaban para intercambiar materias primas, productos básicos y bienes de prestigio. Derivado de estos intercambios se establecieron rutas comerciales que ayudaron a que el sistema se expandiera a tiempos y contrajera en otros, y en el cual se dieron diversas interacciones de tipo centro-periferia, donde estas unidades políticas emergieron, crecieron, tuvieron su auge, y encontraron su declive (Cossens, 2019: 158).

Todo este entramado de acciones y actividades da cuenta de la complejidad de las relaciones que se producen al interior de ese sistema-mundo pero que también van más allá pues a las actividades descritas hay que agregar que, como todo sistema diplomático, se añaden todas aquellas acciones relativas a la guerra y a la paz. En ese sistema mundo podemos percibir la existencia de comunidades políticas diferenciadas o unidades políticas autónomas con vocación hegemónica e incluso imperialista. Esto dio pie a la conflictividad propia de un sistema jerárquico y jerarquizado establecido y defendido por medio de elementos de poder que detentaba una comunidad por encima de otras a las que sometía, generalmente, en un sistema de tributación que pudo llegar a ser muy oneroso y pudo haber generado sentimientos de “liberación”.

No se trata de hacer una calca automática de los elementos que caracterizan a las sociedades internacionales modernas sino de hacer notar que con gra-

¹⁵ B. Buzan y R. Little (2010): “World history and the development of non-Western International Relations theory” en B. Buzan y R. Little: *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*, Nueva York, Routledge, p. 197, citado en Cossens, 2019: 156.

¹⁶ Estoy convencida de que la aplicación del término “internacional” es inadecuada puesto que prefiero referirlo a la etapa moderna del sistema mundial que inicia en 1648. Por lo tanto, advierto que me permito esta libertad ante la ausencia —por lo menos por el momento— de un concepto que nos permita definir las características del sistema mundo de la antigüedad en nuestro continente.

¹⁷ Como lo denomina Cossens, 2019: 159.

dos de desarrollo específicos y características propias del tiempo y el contexto, podemos identificar todos los elementos que, al evolucionar y complejizarse, encontramos en las sociedades que desarrollan relaciones de paz y guerra, de diplomacia y confrontación, que se manifiestan en todos los hechos y acciones de carácter económico, cultural, religioso e incluso de contienda “deportiva” que tenía también elementos de competencia de prestigio y honor para las comunidades vencedoras.

Hasta ahora se ha tomado como marco más apropiado para explicar los sistemas “internacionales” que pudieron haber existido en nuestra región (ahora denominada americana) el de la teoría de sistemas mundo, originalmente propuesto por Immanuel Wallerstein que ofrece la posibilidad de reconocer un tipo de relaciones, vínculos o acciones que relacionaban a actores integrados a partir de un sistema jerárquico y que, aparentemente, tenían un centro hegemónico al cual estaban supeditados otros “Estados” con un peso específico en las relaciones de poder de menor capacidad y, por lo tanto, se reconocían insertos en una totalidad jerárquica.

Los estudios con esta perspectiva y ánimo de indagar sobre la novedad que representa una región no explorada con una perspectiva disciplinaria de Relaciones Internacionales enfrentan muchas dificultades que apenas se empiezan a considerar. Podemos decir que se trata de investigaciones incipientes que aún se encuentran empapadas de la visión westfaliana y etnocéntrica de Relaciones Internacionales, pero de la cual se quieren desligar.

No hay todavía la aceptación suficiente por parte de la comunidad académica para aplicar con certeza los que hemos conocido y asumido como conceptos básicos de la teoría de nuestra disciplina: ¿es posible hablar de Estado en las comunidades prehispánicas? ¿es correcto el empleo del concepto “internacional”?

Situémonos, por el momento, únicamente en la consideración de las culturas mesoamericanas que habitaron la región de lo que ahora conocemos como México¹⁸. Y aún, dentro de este ámbito, nos referiríamos a dos casos que nos brindan muchos elementos para reconocer la existencia de un cierto tipo de “relaciones internacionales”. Así, vale la pena considerar a Teotihuacán y a Tenochtitlan concebidas como ciudades-estado (Cossens, 2019: 164) que cuentan con una definición muy precisa de su gobierno, población y territorio concebi-

¹⁸ Intentar proyectar las hipótesis que se están trabajando a las culturas ubicadas en el sur del continente sería arriesgarnos a ampliar el horizonte de la especulación.

dos y defendidos desde una cosmogonía propia que sugiere nociones jurídicas precisas¹⁹.

El caso de Teotihuacán, aunque fascinante por las esplendorosas ruinas arqueológicas, es especialmente difícil pues, aunque parece inconcebible, la realidad es que no se tiene certidumbre de su historia, de su lengua (de hecho el nombre de la ciudad se debe a la cultura teotihuacana que la denominó como la “ciudad donde los hombres se convierten en dioses”), se desconoce el nombre de sus gobernantes, aunque se ha deducido que fue una sociedad multiétnica a causa de las migraciones que llegaban de varias regiones y que se asentaron en la periferia formando barrios en que se desarrollaban especialidades: artesanías, arquitectura, albañilería, fabricantes de ropa y muchos otros oficios y especialidades más²⁰.

Estos barrios incluían enclaves étnicos: los oaxaqueños vivían en un barrio en el noroeste de la ciudad, y pueden haber sido especialistas en yeso, debido a la propagación del estuco en esta área (...). El ‘Barrio del Comerciante’ podría haber sido habitado por la gente de las tierras bajas del Golfo; las casas en esta área son redondas, típicas de los edificios tipo huasteco en las tierras bajas del norte del Golfo (...) (Cossens, 2019: 165).

Por otra parte, “(l)os comerciantes pochtecas eran un grupo muy importante para la hegemonía mexicana, pues no solo ejercían funciones económicas, sino que influían de manera directa en la vida social y política al asumir actividades oficiales como embajador (y espía) del Tlatoani Huaytlatoani Tecpalcantecutli (emperador) y de sus tlatoques (reyes) aliados (Cossens, 2019: 167).

No cabe duda de que se trata de un sistema muy complejo que ofrece vetas muy ricas para la investigación en nuestra disciplina con el fin de ofrecer conclusiones nuevas (y hasta extravagantes) así como la posibilidad de explorar situaciones históricas pre-westfalianas y externas al etnocentrismo que ha caracterizado a la historia, la historia diplomática y Relaciones Internacionales.

¹⁹ Ángel María Garibay K., en su estudio “Relaciones internacionales en los pueblos de la meseta de Anáhuac (trabajo publicado en el Libro de Homenaje a don Isidro Fabela, México, 1959) hace una explicación muy fundamentada de cómo y por qué se pueden encontrar todos los elementos de un Estado en las culturas mesoamericanas y que les permiten relacionarse entre sí muy de acuerdo con los patrones politológicos que se encuentran en cualquier sistema en el que interactúan unidades políticas autónomas ubicadas en un mismo contexto socio geográfico.

²⁰ Esa ciudad fue distinta en su conformación a las sociedades mayas, pues mientras las del sur tuvieron una estructura social piramidal, donde el gobernante estaba a la cabeza y era una deidad, en la urbe del centro del país predominó una colectividad corporativa y multiétnica, constituida por varias pirámides sociales, pequeñas, regidas por oficio, jerarquía y etnicidad (López, 2014).

En este sentido es importantes subrayar la riqueza analítica que ofrece Mesoamérica como un terreno no explorado para la investigación disciplinaria sobre todo a raíz de la atención que están recibiendo los estudios de Relaciones Internacionales con la vocación de superar el etnocentrismo, el ahistoricismo, la anarcofilia y el estatocentrismo mencionados en la primera parte de esta exposición.

Y, asimismo, reconocer la aportación que ha venido haciendo Celestino del Arenal al estudio de la disciplina y sus aportaciones para la comunidad académica, docente y de investigación hispanohablante. Su obra ha sido ampliamente estudiada y debatida en la universidad mexicana y se ha consagrado como un puente de interrelación entre nuestras respectivas colectividades universitarias.

Referencias bibliográficas

- ALMAZÁN ST. HILL, M.A.F.C. (2015): “Relaciones internacionales pre-westfalias ¿existían? ¿importan?”, *Perspectiva integral*, Tecnológico de Monterrey, año 3/nº 05, México, otoño.
- ARON, R (1985): *Paz y guerra entre las naciones*, 1, Teoría y sociología, Madrid, 1985.
- BROM, J. (1998): *Esbozo de historia de México*, México, Grijalbo.
- (2013): *Esbozo de historia universal*, México, Grijalbo.
- CID CAPETILLO, I. (2001): “Más sobre el debate acerca de la globalización, *Revista Política y Cultura*, nº 15, UAM – Xochimilco, México (primavera).
- COSENS, S. M. (2015): “Juego de dogmas: últimos descubrimientos sobre la interacción de unidades políticas en el mundo antiguo y su implicación en el estudio de las relaciones internacionales”, *Perspectiva integral*, Tecnológico de Monterrey, año 3/nº 05, México (otoño).
- (2019): “Rutas comerciales en Mesoamérica, la formación del sistema internacional prehispánico”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 135, CRI, FCPyS, UNAM (septiembre-diciembre), pp. 155-171.
- DEL ARENAL, C. (1981): “La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2. nº 4, España (octubre-diciembre).
- (2014): *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*. Madrid, Tecnos, 2014.
- DOUGHERTY, J. E. y PFALTZGRAFF, R. L. (1993): *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- HUNTZINGER, J. (1977): “L’universalization de l’État”, en *Introduction aux Relations Internationales*, Seuil, Ramsay.
- LÓPEZ, P. (2014): “Teotihuacan, gobernado por cuatro dirigentes. Aplicación de modelo matemático”, *Gaceta UNAM* (6 de noviembre). Disponible en: <http://www.acervo.gaceta.unam.mx/index.php/gum10/article/view/76656>.
- PEREIRA, J. C. (coord.) (2001): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- SARQUÍS, D. (2007): “La dimensión histórica en el estudio de las Relaciones Internacionales: la evolución de los sistemas internacionales en la historia”, *Revista de Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS, UNAM, México (enero-abril). Disponible en: <http://investigacion.politicas.unam.mx/rri/wp-content/uploads/articulos/97/18397-27215-1-PB.pdf>.
- (2015): “¿Qué podemos esperar los internacionalistas del estudio de la historia?” en *Perspectiva integral*, Tecnológico de Monterrey, año 3/nº 05, México, otoño.
- (2019): “Los internacionalistas y el estudio de la historia”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 133, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México (enero-abril), pp. 71-94.
- TRUYOL Y SERRA, A. (1974): *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza.

4. La sociedad internacional y el poder^{*}

Arturo Santa Cruz

Universidad de Guadalajara

La concepción que el investigador tiene de su objeto de estudio en buena medida establece el carácter de la empresa que acomete. Esto es, la manera en que el analista se aproxima a su tema involucra posiciones tanto epistemológicas como ontológicas que determinan no solo las preguntas que planteará, sino también las respuestas que buscará. El momento ontológico tiene que ver con lo que el investigador decide que existe y cómo funciona, en tanto que el epistemológico se refiere a las reglas para decidir que un argumento es más persuasivo que otro (Hollis y Smith, 1996; Dessler, 1989). En el caso del profesor Del Arenal, es evidente que su aproximación a la problemática internacional se ha dado en base a considerarla como un tema eminentemente social (Del Arenal, 1981; 2005).

Dicha concepción no es en absoluto sorprendente en el caso que nos ocupa. Como miembro conspicuo de la Escuela española de Relaciones Internacionales (RRII), el profesor Del Arenal ha enfatizado el papel que los intereses, normas y valores comunes juegan en la política internacional (Calduch, 2013; Del Arenal, 2019). En esto tanto su trabajo, como el de la corriente a la que pertenece, ha coincidido con los de la mucho más influyente (en la disciplina) Escuela Inglesa; en este sentido basta recordar las aportaciones de su representante más conocido, Hedley Bull, al entendimiento de las instituciones internacionales (Bull, 1977; Del Arenal, 2019: 63). Sin embargo, existe un aspecto importante en el que el trabajo del profesor Del Arenal en particular se distingue de los planteamientos desarrollados por sus pares ingleses: la cuestión de los actores. Esto es, en tanto la

^{*}Agradezco la asistencia de Christian Cabrera para la realización de este trabajo.

Escuela Inglesa tiene un sesgo estatal, la visión de nuestro autor ha sido más ecuménica, incluyendo en su análisis —desde antes de que se volviera común, sobre todo a inicios de los años 80 del siglo pasado— a los actores no estatales (Del Arenal, 2019: 63).

La expansión de las partes constituyentes del objeto de estudio respecto ya no digamos a la visión de la Escuela Inglesa —la cual al fin de cuentas comparte con la Española una aproximación decididamente sociológica e histórica de la política internacional— sino al entendimiento convencional de la disciplina —particularmente del neorrealismo— no significa, sin embargo, un giro “idealista” o alejado de las cuestiones del poder en las relaciones internacionales. Al contrario. Para el profesor Del Arenal el poder permea las relaciones sociales en general, por lo que la sociedad internacional, a cuyo estudio se ha abocado, está también impregnada de él. La diferencia con los enfoques convencionales se encuentra en que nuestro autor no tiene una visión estrecha del poder y de su papel en la política internacional.

Un aspecto poco destacado de la obra del profesor Del Arenal es su contribución al entendimiento del poder en la disciplina de RRII. El del poder no es solamente un tema importante en la disciplina en particular y en las Ciencias Políticas en general, sino que es además uno de difícil abordaje. Como Robert Gilpin apuntara, llegar a una satisfactoria conceptualización de este resulta “de lo más problemático en el campo de las relaciones internacionales y, de forma más general, en la ciencia política” (Gilpin, 1981: 13). Para algunos, de hecho, el de poder es un “concepto esencialmente en disputa” (Gallie, 1955; Barnett y Duvall, 2005: 41; Collier, Hidalgo y Maciuceanu, 2006). Sin embargo, el profesor Del Arenal lo abordó sesudamente desde temprano en su trayectoria académica. Así, en un artículo de 1983, “Poder y Relaciones Internacionales: Un análisis conceptual”, notaba ya que, en contraposición a los enfoques realistas prevalecientes, “el poder es un fenómeno multidimensional”, y que está presente tanto en la “coerción” como en el “acuerdo.” En dicha obra apuntaba asimismo que, en su opinión, el poder no era “un fin en sí mismo (...) sino un instrumento para la consecución de determinados objetivos” (Del Arenal, 1983: 502). Todavía más, el profesor Del Arenal dejaba claro que para él el poder es un fenómeno “relacional” (Del Arenal, 1983: 507), no uno que se pueda abordar como si se tratase de “un atributo político natural” (Del Arenal, 1983: 509). Así pues, desde los inicios de su carrera como internacionalista el profesor Del Arenal concebía a su campo de estudio como uno eminentemente social en el que el poder, concebido de manera amplia, es ubicuo.

Sin embargo, tanto en el trabajo recién referido como en otros posteriores del profesor Del Arenal se asoma en ocasiones un tratamiento un tanto equívoco del concepto¹. Todavía más, en el artículo recién citado nuestro autor no incorporaba las críticas a la concepción analítica que él adoptaba por su énfasis en el aspecto conductual (Del Arenal, 1983: 509); se argumentaba que dicha perspectiva dejaba de lado la segunda y tercera caras del poder, es decir el establecimiento de agenda y aspectos ideológicos, respectivamente (Bachrach y Baratz, 1962; Lukes, 1974). En este capítulo retomo y doy seguimiento a las ideas sobre el poder del profesor Del Arenal, incorporando las críticas mencionadas y distinguiendo entre dos concepciones del poder relacional. El trabajo está dividido en cuatro secciones: en la primera discuto la noción de poder como atributo; en la segunda y tercera toco el entendimiento de este como una relación, revisando sus variantes “delgada” y “gruesa”, respectivamente. En la última hago un resumen de la discusión, enfatizando la importancia de la concepción relacional del poder, y ponero la contribución del profesor Del Arenal en el conocimiento de la sociedad internacional.

1. El poder como atributo

Empecemos con el que se ha convertido en el entendimiento más común del término en la disciplina de RI: el poder como atributo². Se trata de una comprensión materialista y asocial del poder. En esta interpretación el poder es una propiedad o una cosa que los actores poseen; es producto de los recursos materiales que los agentes detentan (Wohlforth, 1999; Brooks y Wohlforth, 2002). Así, el poder es el

¹ Así por ejemplo, en el artículo de marras nuestro autor afirma que el poder requiere “la *posesión de una serie de recursos* que fundamentan en mayor o menor medida la habilidad o capacidad de un actor para actuar”, y que el poder es “el resultado de *recursos* tangibles e intangibles a disposición del actor” —si bien aclara que al referirse al poder como una “posesión” no utiliza “*exclusivamente* el término en el sentido de una propiedad del que detenta el poder—” (Del Arenal, 1983: 509; la cursiva es mía). De manera similar, en un trabajo posterior equipara repetidamente el poder relacional con el poder concebido en términos de recursos materiales o de coerción. Así, apunta que el “proceso de conquista y colonización” se basó “fundamentalmente en el ejercicio del poder duro o relacional” (Del Arenal, 2009: 197). Más adelante el profesor Del Arenal se refiere a “la concepción clásica que, tratando de reflejar la realidad, identificaba el poder con el Estado y principalmente con el poder militar, basaba principalmente el ejercicio del poder en el control del territorio y de los espacios terrestres y lo conceptualizaba como un fenómeno relacional”; para él, “El poder ya no es solo un fenómeno relacional” (Del Arenal, 2009: 211).

² En esta sección abrevio del tercer capítulo de Santa-Cruz, 2020.

equivalente funcional del dinero en una economía de mercado: su posesión se traduce fácilmente en la consecución de objetivos en distintos mercados.

El poder aparece como un objeto. Se da por sentado que mientras más grande sea la suma de las capacidades materiales de un Estado (armas, recursos materiales, territorio o incluso población) mayor poder ejercerá en las distintas esferas de la política mundial. El supuesto implícito en la generalidad de los enfoques al interior de la disciplina es que, en última instancia, los recursos sirven como una (potencial) amenaza para obligar a otros a hacer lo que el poseedor de los recursos desea (Lake, 2013: 56). Entenderlo así supone no solo que los distintos recursos de poder son altamente fungibles actuando en distintas esferas de la agenda internacional, sino que también operan de una forma similar independientemente de si el Estado en cuestión está lidiando con amigos o adversarios (Wendt, 1999: 301; Shambaugh, 1999: 11). Bajo este enfoque, las capacidades son una heurística y sirven como atajos cognitivos para que las relaciones de poder entre los Estados tengan sentido.

Joseph Nye argumenta que la focalización en las capacidades vuelve al concepto de poder “concreto, medible y predecible” y que los “decisiones políticos tienden a centrarse en los recursos” (Nye, 1990: 26; 2011: 240). De hecho, los profesionales de la política utilizan los recursos materiales como referencia para comprender el poder en su práctica diaria, pero los analistas, con las ventajas que brindan el tiempo y la reflexión, podrían hacer un seguimiento del proceso por el cual los recursos son utilizados —o no— como poder. Esto es importante porque las capacidades materiales, incluso cuando se las considera en términos relativos (por ejemplo, como parte de la distribución de un universo estadístico y, por consiguiente, de manera relacional), son inertes en términos políticos (Adler-Nissen y Pouliot, 2014: 891; Wendt y Friedheim, 1995: 692); las capacidades requieren de la voluntad humana, es decir, de un propósito, para ser puestas en práctica.

Resulta interesante que incluso los enfoques que enfatizan los elementos no materiales tienden a pensar en ellos en términos de recursos cuantificables. Tomemos el caso del poder “blando”. Para Nye, quien acuñó el término, este se refiere a la capacidad de “conseguir que los otros quieran obtener los mismos resultados que tú” (Nye, 2004: 5). Pero el poder blando no se reduce a la persuasión, “es también la habilidad de atraer”, y “los recursos del poder blando son los recursos con los cuales se genera esa atracción” (Nye, 2004: 6). Los principales recursos son la cultura, los valores políticos y las políticas públicas. De cualquier manera, como reconoce el mismo Nye, “la atracción no siempre determina las

preferencias de los otros, aunque esta brecha entre el poder medido a partir de recursos y el poder juzgado según las consecuencias de un comportamiento no es exclusiva del poder blando” (Nye, 2004: 6). Para los propósitos de mi discusión, lo que me interesa del poder blando es que Nye y muchos de sus seguidores piensan en él como una cosa, de ahí la referencia al poder blando como un “recurso” o como un “activo”. El autor apunta a medir el poder “blando” de los Estados Unidos desde la cantidad de producciones cinematográficas, de patentes registradas o de universidades de alto nivel que el país posee (Nye, 1990: 26). Según Nye, el poder blando no es susceptible de ser “medido objetivamente” (Nye, 1990: 34).

Si el poder, como dice Guzzini, “depende de encuentros específicos entre personas, con sus valores y preferencias en su contexto histórico” (Guzzini, 2013: 5), cuantificar los recursos no resulta del todo útil. Con esto no pretendo refutar el hecho de que los activos, sean “duros” o “blandos”, son relevantes al momento de calcular las relaciones de poder en la política internacional; después de todo, no existe antecedente de un Estado pobre o marginal que haya sido considerado como influyente. Mi punto radica en que la posesión de recursos de cualquier tipo, por sí misma, no es suficiente para considerar a un Estado como poderoso. Incluso, si echamos un vistazo a la distribución en la detentación de los recursos, la tenencia de una cosa habla poco sobre una relación social —que es de lo que trata el poder—. Cuando la estimación de las posesiones no es suficiente, uno tiene que aplicar una visión más amplia del poder, una que empiece por su naturaleza relacional.

2. El poder como una relación: versión delgada

En términos amplios, se puede tener una visión relacional del poder desde dos perspectivas muy distintas entre sí. La primera, en un sentido más próximo a lo que ya hemos revisado, es un enfoque contractual. Bajo este, la interacción social genera una situación donde es posible la negociación entre actores; así, para el analista el foco se ubica en el comportamiento estratégico que los agentes adoptan para conseguir sus intereses. El enfoque es relacional no solo debido al explícito *quid pro quo* que surge en la interacción, sino también porque los agentes toman en cuenta los calculados intereses y acciones de los demás actores en su intento por mantener o maximizar su poder. Si se omite el componente intencional de la interacción y se mantiene el foco exclusivamente en los recursos materiales, el análisis del carácter relacional del poder se vuelve socialmente delgado,

justo como en los análisis de teoría de juegos (Morrow, 1994; Snidal, 1985; Fearon, 1994; Wendt, 1994: 390).

Incluso en una concepción relativamente delgada de la interacción social, al enfocarse en el componente estratégico de las relaciones de poder, el análisis puede incluir categorías imbuidas de significado como la autoridad o la legitimidad. David Lake es quizás el autor que más ha desarrollado este enfoque en RI. A pesar de que para él las bases de la autoridad se encuentran en el intercambio material, su perspectiva permite tomar en consideración elementos ideacionales, no materiales en un sentido que va más allá del enfoque que tiene que ver con el mero recuento de activos señalado previamente (Lake, 2009: xi). Su entendimiento relacional de la autoridad se traduce en que “el derecho a mandar descansa en un contrato social a través del cual el gobernante provee un orden político de valor al gobernado, quien en cambio le concede legitimidad al gobernante y acata las restricciones a su conducta necesarias para la generación de ese orden” (Lake, 2009: 3).

Lo que vuelve distinta a la perspectiva de Lake no es solo el hecho de que recurra a la autoridad y a la legitimidad; lo que la hace distinta es que el intercambio, incluso si es concebido en términos transaccionales, se ancla a un componente normativo: es decir, a un derecho. En el enfoque de Lake, las interacciones estratégicas —el centro de su análisis— residen en una lógica que las trasciende: un razonamiento político bajo el cual los derechos pueden ser creados, reconocidos, afirmados y por los que se puede luchar (un derecho se refiere a la “Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor”, según el diccionario de la Real Academia Española) (Cf. Ashley, 1983). Como señala Lake:

La autoridad es, en términos simples, gobierno legítimo. Es decir, un gobernante autoritativo tiene el derecho de ordenar a sus subordinados que realicen ciertas acciones, y, debido a que sus disposiciones son legítimas, el gobernado tiene el deber de acatarlas. En este sentido, la autoridad es una especie de poder que se ejerce sobre otros (Lake, 2009: 8).

A diferencia del entendimiento dominante en RI, para Lake la autoridad no se lava solo en casa, es decir, esta no es monopolio de la política doméstica. Según él, la autoridad también se da “entre Estados, con Estados dominantes ejerciendo una mayor o menor autoridad sobre los subordinados” (Lake, 2009: 61).

Asimismo, Lake asume que la autoridad es una forma de poder más relevante que la coerción —un concepto que tiende a ser asociado con enfoques que privilegian el elemento material— porque en las disputas interestatales la violen-

cia toma forma a través de las armas (aunque vale la pena notar que la afirmación *no* señala que la autoridad carece de coerción) (Lake, 2009: ix, 8, 21). Así, siguiendo al mismo autor, el poder en su manifestación autoritativa hace referencia a una situación en la cual “A le ordena a B, pero B todavía hace algo que de otra manera no haría” (Lake, 2009: 21). Como el mismo Lake ha dejado en claro, su definición de poder autoritativo tiene como base el entendimiento de Robert Dahl sobre el poder.

Es importante señalar que la forma en la que Dahl trata el poder es susceptible a una segunda interpretación relacional. Esta visión es más gruesa en términos de las interacciones sociales, menos orientada a lo material y no tan confinada a la estrategia como la de Lake. Por lo tanto, vale la pena explorar el pensamiento de Dahl en la materia para trazar lo que podríamos argumentar es una versión más social del poder relacional que, al ser también compatible con un enfoque puramente contractual, se puede acomodar de mejor manera a categorías imbuidas de significado —y no solo autoridad, sino también otras, como normas e identidades— que resultan útiles al momento de emplear un entendimiento interpretativista del poder.

3. El poder como una relación: versión gruesa

A pesar de no ser un académico de RI, la sucinta concepción del poder que hizo Dahl es reconocida como una de las más influyentes en la disciplina (Barnett y Duvall, 2005: 49) y quizá la predominante en toda la ciencia política (Stinebrickner, 2015). A pesar de que su definición fue evolucionando, mantuvo su foco en el poder como “una relación entre personas” y de manera particular en el efecto que una tiene en el comportamiento o la disposición de la otra (Dahl, 1957: 203). Así, en su obra seminal de 1957, *The Concept of Power* (*El concepto del poder*) lo concibió —junto con “influencia”, ya que solía utilizar ambos términos de manera indistinta— en los siguientes términos: “A tiene poder sobre B en la medida en la que puede hacer que B haga algo que, de otra manera, no haría” (Dahl, 1957: 202-203). Casi cinco décadas después, en la sexta y última edición (2003) de *Modern Political Analysis* (*Análisis político moderno*, con Bruce Stinebrickner), sostiene en una formulación más elaborada, que:

la influencia puede ser definida como *una relación entre actores humanos de manera que las necesidades, deseos, preferencias o intenciones de uno o más actores afecten las acciones, o las predisposiciones a actuar, de uno o más actores de una*

*forma consistente con —y no contraria a— las necesidades, preferencias o intenciones de quien(es) ostenta la influencia*³ (Dahl y Stinebrickner, 2003: 17).

A pesar de su relevancia, el enfoque de Dahl no ha carecido de críticos. Aunque no pudo abordar de manera plena todas las críticas a su concisa concepción del poder, uno podría argumentar que esta última es capaz de darle cabida a la mayoría de ellas. Debido a que mi objetivo no es la revisión exhaustiva de los distintos enfoques de poder que han existido, sino trabajar con una definición que pueda servir como paraguas, siguiendo la visión que Baldwin desarrolla en su libro *Power and International Relations (Poder y Relaciones Internacionales)* me concentro en el entendimiento de Dahl como el epítome de un enfoque relacional de poder, a la vez que intento ilustrar la forma en la que puedo lidiar con algunas de las críticas que ha generado.

El entendimiento del poder de Dahl es eminentemente social, no solo porque es relacional (y no en el sentido [estadístico] de distribución de capacidades), sino porque va más allá de un mero comportamiento estratégico o de una autoridad basada en la transaccionalidad. La definición de Dahl incluye temas como el carácter, el carisma, la amistad, las oportunidades, la persuasión, las reglas y el estatus social (Dahl, 1957: 203; Dahl y Stinebrickner, 2003: 39, 49). Para el autor, estos elementos —entre otros más tangibles como el dinero o las armas— no producen poder por sí mismos. En este sentido, coincide con Hans Morgenthau quien, al elaborar *A Political Theory of Foreign Aid (Una Teoría Política de la Ayuda Exterior)*, argumentó que

No es la ayuda en sí o sus resultados positivos lo que genera lealtades políticas de parte del beneficiario, sino las relaciones positivas que la mente del beneficiario establece entre la ayuda y sus resultados positivos, por una parte, y la filosofía política, el sistema y los objetivos políticos del donante, por la otra (Morgenthau, 1962: 308-309).

Por consiguiente, en la misma línea y a diferencia de aquellos que tienden a identificar la posesión de capacidades materiales con el poder, para Dahl las fuentes de poder son “inertes, pasivas” (Dahl, 1957: 203). Esto realza el inherente carácter relacional que el poder tiene en su entendimiento. En este sentido, era muy cercano al de Harold Lasswell y Abraham Kaplan, para quienes el poder “se define de manera relacional y no como una simple propiedad”. Lasswell y Kaplan, 1950:

³ Cursivas en el original.

75). Por eso, para Dahl el poder no puede ser un atributo o un objeto, es decir, un concepto de propiedad (Oppenheim, 1981).

La discusión anterior nos arroja dos conclusiones: 1) que la instanciación del poder está supeditada a las intenciones y capacidades de quien ostenta los recursos de poder, y 2) que el efecto de dicha instanciación en los intereses o preferencias es indeterminado (Baldwin, 2016: 36; Morgenthau, 1962). Los dos puntos son cruciales para lo que estamos revisando porque eliminan la fijación materialista presente en la disciplina y el supuesto de que las relaciones de poder son un juego de suma cero. Es decir, si un potencial detentador de poder carece ya sea de la motivación o de las capacidades para desplazar de manera ágil sus recursos, no llegará, en efecto, a convertirse en un actor poderoso en la materia en cuestión. De manera análoga, si el poseedor del poder A utiliza de manera exitosa sus recursos de poder en su relación con B, ello no significa que este último estará en peores condiciones como resultado de ello; lo único que significa es que B está haciendo algo que de otra forma no habría hecho, y que esto es un efecto del poder de A.

La exhaustiva definición, inclusiva y social, que Dahl hace del poder representa un avance con respecto a enfoques anteriores, los cuales son más estrechos y tienen una visión más racional y material. Como sea, vale la pena notar que, en apariencia, la principal virtud de Dahl ha sido su capacidad de sintetizar y articular lo que otros ya habían sugerido, aunque enfatizando la importancia de la comparabilidad (sobre lo que abundo más adelante). De hecho, Dahl reconoce su deuda con Lasswell, quien, entre otras cosas, escribió sobre los aspectos relacionales y persuasivos del poder citando de manera favorable a Max Weber, cuya definición del poder ("la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad"; Weber, 1944: 43) tiene cierta semejanza con la suya. Asimismo, la noción de dominación de Weber —una especie de poder imbuido con autoridad— citada en el artículo de 1957 es también eminentemente social, un punto clave tanto en la obra seminal de Dahl como en sus posteriores iteraciones sobre el concepto de poder.

Debido al énfasis que pone Dahl en la comparabilidad del poder, vale la pena notar que su contribución en este sentido no se limitó a temas metodológicos u operacionales —aunque ambos hayan sido copiosos y consecuentes—, su aportación tuvo también implicaciones ontológicas. Es decir, Dahl concibió el poder como contextual, multidimensional y polimorfo, características que revelan un entendimiento no esencialista del concepto.

Dahl no es el único en pensar el poder en estos términos tan complejos; otros, antes y después, han propuesto ideas similares. Así, por ejemplo, desde el lado contextual, Talcott Parsons señaló en 1960 que el poder no necesita ser distributivo, como indica la concepción de Weber, sino también colectivo, es decir, que genere una suma-positiva (Parsons, 1960: 221) —una posibilidad que, como ya he sugerido, brinda el enfoque de Dahl—. De manera similar, en su artículo de 1962, *Two Faces of Power (Las dos caras del poder)*, Peter Bachrach y Morton Baratz se oponen en lo general al enfoque pluralista y, en lo particular, al de Dahl porque “concentran su atención no en las fuentes del poder, sino en su ejercicio” (Bachrach y Baratz, 1962: 948). Para ellos, “el poder puede ser ejercido, y frecuentemente lo es, poniendo límites a los alcances que tiene la toma de decisiones” (Bachrach y Baratz, 1962: 948); es decir, el problema radica en la aparente exclusión que Dahl hace del control de la agenda. Sin embargo, el control de la agenda es compatible con el enfoque de Dahl. No existe en el mismo nada que evite la consideración de “los valores y sesgos que se construyen al interior del sistema político”, de manera que el análisis indaga en la “movilización de los sesgos” del caso en cuestión (Bachrach y Baratz, 1962: 950, 952; Baldwin, 2016: 17). De hecho, Bachrach y Baratz reconocen que Dahl habla sobre la existencia de “una especie de falso consenso”, así como de una “adherencia a las normas y a los objetivos de la élite por parte de amplios sectores de una comunidad” (a pesar de señalar que Dahl “en gran medida no entiende nuestro punto”) (Bachrach y Baratz, 1962: 949).

De manera más reciente, Rebecca Adler-Nissen y Vincent Pouliot han argumentado que el poder puede ser generado por las relaciones sociales mismas; para ellos, “el poder también emerge de la interacción *per se*” (Adler-Nissen y Pouliot, 2014: 893). A pesar de que aseguran que esta instanciación del poder se omite de manera frecuente en los enfoques que lo abordan, incluyendo el de tipo relacional, vale la pena notar que Dahl no lo hace de lado —aunque es cierto que no predomina en el desarrollo de la conceptualización que hace del término—. El énfasis que Adler-Nissen y Pouliot ponen en la práctica y en el reconocimiento de las capacidades está íntimamente relacionado con la autoridad y el respeto, los cuales juegan un rol central tanto en la concepción del poder de Dahl como en la de los autores a los cuales recurre —en particular Lasswell y Kaplan— (Adler-Nissen y Pouliot, 2014: 893-894; Lasswell y Kaplan, 1950: 87)⁴. Tal como estos últimos señalaron, “aquello que es afectado, y sobre qué base, representa variables cuyo contenido específico, en una situación dada, únicamente puede ser determinado

⁴ Sobre la teoría práctica y el relacionismo véase McCourt, 2016 y Nexon *et al.*, 2017.

a partir de una investigación sobre las prácticas actuales de los actores que se encuentran en esa situación” (Lasswell y Kaplan, 1950: 92).

A pesar de que las intenciones de los actores son parte fundamental del mismo, en el lado multidimensional del enfoque de Dahl los efectos involuntarios de las acciones de A sobre B no son necesariamente excluidos. Mientras que el énfasis en el aspecto relacional del poder, y en particular su foco inicial en el comportamiento, lo llevó a estrechar el componente intencional de las acciones (Dahl estaba, al fin y al cabo, operando al interior de una tradición conductista; cf. Lukes, 1974), no existe razón por la cual el contexto más amplio en el que está inmersa la relación, y la cual por sí misma pudo haber tenido efectos inesperados en las relaciones de poder, entre en conflicto con este enfoque (Baldwin, 2016: 75; Lasswell, 1935: 20, 21, 309). Así, la “tercera cara” del poder de Steven Lukes (es decir, el poder ideológico), que tiene que ver con las raíces de las motivaciones de los agentes, no es antitética al entendimiento de Dahl. De manera similar, la distinción que Michael Mann hace entre “poder autoritativo” (poder intencional y vertical) y “poder difuso” (poder que no requiere mando) también es compatible con la concepción más amplia que Dahl tiene del poder (Mann, 1986: 8).

En cuanto al lado polimorfo del enfoque de Dahl: resulta claro que, como se sugirió anteriormente, para él las bases del poder son múltiples y, en consecuencia, lo son también sus potenciales instanciaciones. Así, las cuatro fuentes sustantivas del poder de Michael Mann: la económica, la ideológica, la militar y la política se prestan al entendimiento del poder de Dahl. Por ejemplo, la naturaleza de actividades relacionadas con la subsistencia, las cuales abarcan tanto el poder “autoritativo” como el “difuso”, vuelven posible para el poder económico encontrar su expresión dentro del marco de trabajo de Dahl (Mann, 1986; Lasswell y Kaplan, 1950: 90). Del mismo modo, los contenidos del concepto de poder blando, como ya he señalado, son parte integral del entendimiento del poder como una relación, tanto para Dahl como para sus antecesores. Así, en la discusión con respecto al poder que el presidente de los Estados Unidos podría ejercer sobre el Congreso, Dahl hace referencia al “carisma” y al “encanto” del presidente, que son, sin duda, una forma de poder blando (Dahl, 1957: 203; Lasswell, 1935: 309; Lasswell y Kaplan, 1950: 84).

Por lo tanto, en términos ontológicos, para Dahl el poder no tiene esencia. Al igual que para José Ortega y Gasset (1942: 63) las personas no tienen naturaleza sino historia, podría decirse que para Dahl el poder no tiene naturaleza sino distintas expresiones relacionales (de manera similar, nuestro autor ha escrito que “solo desde una perspectiva histórica era posible explicar la cambiante esencia

del poder”; Del Arenal, 1983: 519). La mayoría de las manifestaciones del poder tienen lugar en ambientes jerárquicos, en los cuales la autoridad por lo general es un elemento constitutivo de los mismos. Como notaron Lasswell y Kaplan, “las formas del poder son interdependientes: una cierta cantidad de varias formas de poder es una condición necesaria para que exista una gran cantidad de cualquiera de estas formas” (Lasswell y Kaplan, 1950: 92).

4. Consideraciones finales

Como señalé anteriormente, a pesar de que el estudio del poder es generalizado tanto en la ciencia política como en RI, no existe una definición consensuada del término. Los enfoques convencionales tratan al poder como un atributo, como una posesión que puede ser utilizada. Esta perspectiva implica un entendimiento materialista y asocial del poder. De manera alternativa, el poder puede ser considerado como una relación. En esta perspectiva amplia, el poder es abordado en términos contractuales y, en mayor medida, estratégicos; esta es una perspectiva relacional delgada. Una perspectiva más gruesa es una que entiende el poder como algo que envuelve mucho más que la estrategia y los intereses; en su lugar privilegia el significado, la legitimidad y la interacción social. La influyente consideración que hace Dahl sobre el poder se enfoca precisamente en las relaciones entre las personas, y particularmente en los efectos que esta relación produce en el comportamiento y en la disposición de los agentes involucrados. A pesar de que el concepto de Dahl se focaliza primero en los efectos conductuales del poder, sus especificaciones implícitas dejan claro que también puede ser aplicado a las otras dos “caras” del poder: el establecimiento de la agenda y la ideología.

Tanto en Dahl como en Del Arenal, el poder es contextual, multidimensional y polimorfo; por lo tanto, su implementación y sus efectos son contingentes. El elemento de la contingencia ha sido fundamental particularmente en la obra del profesor Del Arenal; como señalara el catedrático de la Complutense en su análisis conceptual sobre el poder, este tiene “un carácter eminentemente dinámico y contingencial” (Del Arenal, 1983: 515). Este entendimiento del poder es parte fundamental de la concepción eminentemente social que —como anoté al inicio de este capítulo— tiene el profesor Del Arenal de la política internacional; de ahí que la aborde como sociedad (internacional), una en la que las relaciones de poder se llevan a cabo no necesariamente de manera predecible, es decir, dictadas por la distribución material de las capacidades, sino de manera mucho más azarosa,

en buena medida mediante la intervención de Fortuna y virtud —ambos elementos contingentes en la historia de la humanidad— (Kautilya, 2009; Maquiavelo, 1973; Katzenstein y Seybert, 2018; Bisht, 2020).

Referencias bibliográficas

- ADLER-NISSEN, R. y POULIOT, V. (2014): “Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya”, *European Journal of International Relations*, vol. 20, nº 4, pp. 889-911.
- ASHLEY, R.K. (1983): “Three modes of economism”, *International Studies Quarterly*, vol. 27, nº 4, pp. 463-496.
- BACHRACH, P. y BARATZ, M.S. (1962): “Two faces of power”, *The American Political Science Review*, vol. 56, nº 4, pp. 947-952.
- BALDWIN, D.A. (2016): *Power and international relations: A conceptual approach*. Princeton, Princeton University Press.
- BARNETT, M. y DUVAL, R. (2005): “Power in international politics”, *International Organization*, vol. 59, nº 1, pp. 39-75.
- BISHT, M. (2020): *Kautilya's Arthashastra: Philosophy of Strategy*, Nueva York, Routledge.
- BROOKS, S. y WOHLFORTH, W. (2002): “American primacy in perspective”, *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 4, pp. 20-33.
- BULL, H. (1977): *The anarchical society: A study of order in world politics*, Londres, Macmillan.
- CALDUCH CERVERA, R. (2013): “La Escuela española de Relaciones Internacionales”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 115, pp. 9-32.
- COLLIER, D., HIDALGO, F.D. y MACIUCEANU, A.O. (2006): “Essentially contested concepts: Debates and applications”, *Journal of Political Ideologies*, vol. 11, nº 3, pp. 211-246.
- DAHL, R.A. (1957): “The concept of power”, *Behavioral Science*, vol. 2, nº 3, pp. 201-215.
- DAHL, R.A. y STINEBRICKNER, B. (2003): *Modern political analysis*, Upper Saddle River, 6ª ed., Prentice Hall.
- DEL ARENAL, C. (1981): “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, nº 4, pp. 849-892.
- (1983): “Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, nº 3, pp. 501-524.
- (2005): “En torno al concepto de sociedad internacional”, en VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., y SALINAS DE FRÍAS, A. (coord.): *Soberanía del Estado y derecho in-*

- ternacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga, pp. 453-464.
- (2009): “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, pp. 181-268, p. 197.
- (2019): “Relaciones Internacionales: Una disciplina líquida”, en LOZANO VÁZQUEZ, A., SARQUÍS RAMÍREZ, D.J., VILLANUEVA LIRA, J.R., y JORGE, D. (coords.): *¿Cien años de relaciones internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Siglo Veintiuno, pp. 45-83.
- DESSLER, D. (1989): “What’s at Stake in the Agent-Structure Debate?”, *International Organization*, vol. 43, nº 3, pp. 441-473.
- FEARON, J. D. (1994): “Signaling versus the balance of power and interest”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 38, nº 2, pp. 236-269.
- GALLIE, W. (1955): “Essentially contested concepts”, *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 56, pp. 167-198.
- GUZZINI, S. (2013): *Power, realism and constructivism*, Nueva York, Routledge.
- HOLLIS, M. y SMITH, S. (1996): “A response: Why Epistemology Matters in International Theory”, *Review of International Studies*, vol. 22, nº 1, pp. 111-116.
- GILPIN, R. (1981): *War and change in world politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- KATZENSTEIN, P.J. y SEYBERT, L. (2018): *Protean Power: Exploring the Uncertain and Unexpected in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KAUTILYA (2009) [321-300 a.C.]: *Arthashastra*, Sanskrit eBooks (traducido al inglés por R. Shamasastri).
- LAKE, D. (2009): *Hierarchy in international relations*, Ithaca, Cornell University Press.
- (2013): “Authority, coercion, and power in international relations”, en FINNEMORE, M. y GOLDSTEIN, J. (eds.): *Back to the basics, state power in a contemporary world*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 55-77.
- LASSWELL, H.D. (1935): *World politics and personal insecurity*, Nueva York, Free Press.
- LASSWELL, H. D. y KAPLAN, A. (1950): *Power and society: A framework for political inquiry*, New Haven, Yale University Press.
- LUKES, S. (1974): *Power: A radical view*, Londres, Macmillan.
- MANN, M. (1986): *The sources of social power. Vol. I: A history of power from the beginning to 1760 AD*, Nueva York, Cambridge University Press.

- MAQUIAVELO, N. (1973) [1513]: *El Príncipe*, México, Porrúa.
- MCCOURT, D. M. (2016): "Practice theory and relationalism as the new constructivism", *International Studies Quarterly*, vol. 60, nº 3, pp. 475-485.
- MORGENTHAU, H. (1962): "A political theory of foreign aid", *The American Political Science Review*, vol. 56, nº 2, pp. 301-309.
- MORROW, J. D. (1994): *Game theory for political scientists*, Princeton, Princeton University Press.
- NEXON, D., et al. (2017): *Seizing constructivist ground? Practice and relational theories*, International Studies Quarterly Online Symposium.
- NYE, J. S. (1990): *Bound to lead: The changing nature of American power*, Nueva York, Basic Books Inc.
- (2004): *Soft power: The means to success in world politics*, Nueva York, Public Affairs.
- (2011): *The future of power*, Nueva York, Public Affairs.
- OPPENHEIM, F. (1981): *Political concepts: A reconstruction*, Oxford, Basil Blackwell.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1942): *Historia como sistema*, Madrid, Revista de Occidente.
- PARSONS, T. (1960): *Structure and process in modern societies*, Nueva York, Free Press.
- SANTA-CRUZ, A. (2020): *US Hegemony and the Americas: Power and Economic Statecraft in International Relations*, Nueva York, Routledge.
- SHAMBAUGH, G.E. (1999): *States, firms, and power: Successful sanctions in United States foreign policy*, Albany, SUNY Press.
- SNIDAL, D. (1985): "Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for international cooperation and regimes", *The American Political Science Review*, vol. 79, nº 4, pp. 923-941.
- STINEBRICKNER, B. (2015): "Robert A. Dahl and the essentials of modern political analysis: Politics, influence, power, and polyarchy", *Journal of Political Power*, vol. 8, nº 2, pp. 189-207.
- WEBER, M. (1944): *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WENDT, A. (1994): "Collective identity formation and the international state", *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, pp. 384-396.
- (1999): *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- WENDT, A. y FRIEDHEIM, D. (1995): "Hierarchy under anarchy: Informal empire and the East German State", *International Organization*, vol. 49, 1995, nº 4, pp. 689-721.
- WOHLFORTH, W.C. (1999): "The stability of a unipolar world", *International Security*, vol. 24, 1999, nº 1, pp. 5-41.

5. La investigación para la paz y su hibridación con las Relaciones Internacionales

Un balance con agenda futura en una sociedad internacional en cambio

Rafael Grasa Hernández

Universitat Autònoma de Barcelona

El presente libro en honor de Celestino del Arenal —maestro, amigo y colega— tiene como eje vertebrador el desafío que los cambios en curso en la sociedad internacional (muy importantes desde el fin de la Guerra Fría y agudizados por la pandemia de la COVID-19 que se detecta en enero de 2020 y por la emergencia climática relacionada con el cambio climático cada vez más probable y cercana) provocan en las relaciones internacionales, como realidad fáctica y como disciplina. Se nos pide que reflexionemos sobre esos cambios en una triple dimensión (intelectual, sociopolítica y de políticas públicas, incluyendo la diplomacia) a tenor de la innovadora e ingente tarea del profesor Arenal en lo relativo a la conceptualización y análisis de la sociedad internacional, sus aportaciones a la teoría internacional y del impacto de dichos cambios en la relación de España con otros países y regiones.

He optado por centrarme en los dos primeros temas, o, para ser preciso, en el segundo —la teoría internacional— como herramienta que ilumina la investigación sobre el primero. La aproximación del profesor Arenal a la teoría internacional se ha caracterizado por estar alejada de lo “manualesco” y de las simplificaciones al uso¹ en sus libros y artículos, así como en su interés por pres-

¹ Por ilustrarlo con dos casos habituales. La mayoría de los manuales presentan a Hobbes como par-

tar atención a aproximaciones no convencionales, alejadas del occidentalocentrismo, tanto en textos de su autoría como en textos que ha dirigido o compilado², algo que ha aplicado también al análisis de la Escuela española de Relaciones Internacionales.

Concretamente, he elegido centrarme en una de sus aportaciones de los años ochenta, su interés por la investigación para la paz y su relación con la teoría internacional y las Relaciones Internacionales. Lo central de su aportación aparece en diversos textos, pero destacaré las alusiones en *Introducción a las Relaciones Internacionales* y en dos textos específicamente consagrados a ello en 1987 y uno de 2012³. Por otro lado, tuve ocasión de comentar eso en diversos momentos de los años ochenta y principios de los noventa, mientras redactaba mi tesis doctoral, en seminarios sobre el tema organizados por Cruz Roja (en el que tuvimos ocasión de comentar juntos el tema con Johan Galtung) y en la defensa de mi tesis doctoral de cuyo tribunal formó parte⁴.

Ello explica que haya elegido para mi contribución un breve balance de la investigación para la paz, en la fase de hibridación con las relaciones internacionales que empezó a darse justamente a finales de los años ochenta y principios de los años noventa del siglo pasado. Una manera de poner al día su importante contribución y, también, de plantear una agenda de investigación para estos tiempos convulsos y gramscianos (lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer) y de pluralismo, a veces no exento de confusión, teórico y metodológico.

tidario casi entusiasta de la sociedad internacional como estado de naturaleza y de guerra de todos contra todos, al no existir pacto internacional análogo al pacto social (interno) por el que los ciudadanos cedieron libertades al Estado para que les garantizara la seguridad y regulara dicho estado de naturaleza. Una lectura simplemente atenta de *Leviatán* muestra que Hobbes lamentaba dicha situación e incluso que le gustaría que se diera tal pacto. El segundo es aún más impactante: la presentación de E.H. Carr como realista recalcitrante, ciertamente por el impacto y argumentación en *The Twenty Year's Crisis: 1919-1939* (1939), obviando casi siempre sus segundos pensamientos, escritos durante la II Guerra Mundial, *Conditions of Peace* (1942), donde matiza mucho de lo dicho tres años antes y suscribe algunas tesis cercanas a ciertos enfoques liberales clásicos.

² Véase al respecto: Del Arenal, 2014, y Del Arenal y Sanahuja, 2015.

³ Concretamente, en el texto que reproduce las lecciones de los *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, “La investigación sobre la paz” (1987a); y el artículo “La investigación científica sobre la paz” (1987b). Volvió a ocuparse del tema en su aportación a los estudios en homenaje al profesor Manuel Pérez González, con un texto sobre “Investigación para la paz y relaciones internacionales” (2012).

⁴ Rafael Grasa (1990): *La objetividad de las ciencias sociales: investigación para la paz y relaciones internacionales*, tesis doctoral, presentada en la Universitat de Barcelona. El Tribunal estuvo formado por Celestino del Arenal, Esther Barbé, Josefina Birulés, Manuel Cruz y Antoni Domènech.

El texto se estructura en tres apartados, el primero dedicado a un sucinto balance, pero con la mirada puesta en el futuro; el segundo, a una mirada más centrada en las razones del escaso éxito de las explicaciones de las causas de las guerras a lo largo del empeño de la investigación para la paz; y el tercero y final a sugerir, a partir de los dos primeros, una nueva agenda y un nuevo método de trabajo para estos tiempos de hibridación entre relaciones internacionales e investigación para la paz.

1. A modo de balance con la mirada puesta en el futuro

Más de sesenta años de investigación para la paz, aunque no siempre haya sido ese el nombre usado desde los tiempos (años cincuenta) de la fundación del *Journal of Conflict Resolution*, ameritan hacer balance crítico, de aciertos y desaciertos, cambios y continuidades. Lo haré desde la perspectiva que creo compartir con Celestino del Arenal, puesto que estaba implícita en sus textos citados: la investigación para la paz no es, nunca ha sido, ni podría ser una disciplina en el sentido de la sociología del conocimiento; debe conformarse —y eso ya es mucho— con ser un *sesgo*, una forma de mirar las cosas, una forma de abordar la investigación, de establecer lo que se llama “contexto de descubrimiento”. Podría decir que mi postura desde la ya lejana tesis doctoral, dedicada a la reconstrucción *in extenso* del empeño de la investigación para la paz y de su relación con la disciplina de las Relaciones Internacionales, no ha cambiado, pero se ha radicalizado y afinado, en particular tras tres décadas de posguerra fría.

El balance se va a exponer, de forma sucinta, mediante seis tesis generales, desde el macro-análisis para caracterizar la investigación para la paz y su evolución.

1.1. Seis macro tesis sobre la investigación para la paz

La primera tesis sostiene que el peso del contexto de surgimiento de la investigación para la paz, dilatado y omnipresente, lastró la agenda y desempeño de buena parte de lo hecho en las primeras décadas. Dicho contexto puede caracterizarse aludiendo a tres fenómenos entrelazados: impacto del behaviorismo y de la búsqueda de conocimiento empírico en ciencias sociales; amenaza de holocausto nuclear y riesgo de desaparición del ser humano; preocupación y compromiso por asegurar la supervivencia de la especie evitando una guerra nuclear general,

un compromiso vivido tanto en clave cristiana⁵ o como simple correlato de un credo moral humanista o mundialista.

Ese contexto es el que explica que la investigación para la paz surja como un segundo nacimiento de las Relaciones Internacionales tras la I Guerra Mundial, y, también, la razón de que las primeras décadas dejen como legado una agenda caracterizada por:

- a) la consideración de la paz como valor absoluto;
- b) el afán explícito por intentar transformar la sociedad internacional, proponiendo que la mejor forma de evitar las guerras consistía en democratizarla y fomentar que deviniera una “polis global”, acercándola a los enfoques liberales radicales y cosmopolitas en relaciones internacionales;
- c) la consideración de la guerra como aberración; es decir, como cataclismo o patología “social”, en sentido “científico”, o sea como algo contrario a la auténtica naturaleza social y humana, un fenómeno que no debería existir en condiciones “normales”;
- d) la caracterización de la investigación para la paz se entenderá como la búsqueda científica de una forma de “curar” esa enfermedad, ese rasgo patológico o aberrante.

En suma, el contexto de surgimiento explica el legado perdurable de la fusión de cierta concepción optimista de la ciencia y de una visión cuasi-religiosa del compromiso y su conversión en un empeño a lograr: aplicar el método y enfoque más potente surgido del quehacer humano durante siglos, la ciencia, para resolver el problema más importante del momento y de la historia, evitar el holocausto nuclear. Sin duda, algunos puntos en común con la agenda de surgimiento de las Relaciones Internacionales tras la I Guerra Mundial.

La segunda tesis desarrolla el *a priori* ya expuesto: la investigación para la paz nunca ha sido una disciplina, un área de conocimiento específica, en el sentido pleno de la palabra. Ha sido, y es aún, simplemente, un “síndrome”, un conjunto de rasgos que caracterizan un quehacer, y, también un método y una agenda

⁵ El papel de las confesiones cristianas, como expliqué en la citada tesis doctoral, es básico, en particular entre cuáqueros y menonitas, como muestran los casos de Quincy Wright, Kenneth Boulding o Anatol Rapoport. Conviene recordar que esas confesiones cristianas habían sufrido una importante transformación en EE.UU. a mediados de los años treinta del siglo XX, ampliando hacia el exterior algunas de las reglas y normas de conducta de sus propias comunidades (el reino de Dios es posible, pero en esta Tierra y, ahora, para todos y todas, no solo para los “hermanos” o “amigos”).

(esta última más cambiante). Todo ello explica que estos sesenta años largos de tarea hayan generado una evolución y una imagen magmática, inter y transdisciplinar, con un énfasis reformista que podría resumirse en una frase: las cosas no son tan buenas como podrían ser; por ello, a científicos comprometidos de diversos campos del saber nos compete hacer que sean mejores. Así las cosas, la investigación para la paz sufrirá todos los avatares de la evolución de la realidad social y, por ende, de las relaciones internacionales (entendidas ahora como realidad internacional) y de las ciencias sociales y las diversas imágenes o cosmovisiones en conflicto, por eso, como he dicho, la agenda e incluso los métodos variarán, como en las Relaciones Internacionales, a lo largo de ese tiempo.

La tercera tesis sintetiza ese ideal reformador en los siguientes rasgos perdurables y constatables a lo largo del tiempo y de los diferentes enfoques, aunque con cambios de matiz en diferentes momentos:

1. fuerte preocupación normativa, fervor moral, sin caer, al menos al principio, en falacia naturalista⁶;
2. concepción optimista de la naturaleza humana y, por ende, creencia en la reformabilidad de su principal producto, la sociedad, en sus diferentes formatos. Ello supone que apuestan y creen en la posibilidad de construir una paz perdurable, habida cuenta que, en coherencia con lo ya señalado, creen que la guerra no forma parte de la naturaleza social del ser humano;
3. convicción de que las causas de la guerra y las condiciones de la paz son cognoscibles, por lo que se convierten en problemas intelectuales y académicos dignos de ser estudiados y entendidos, con el método científico de conjeturas y refutaciones, de verificación y/o falsación;
4. adscripción a una posición epistemológica racionalista, behaviorista, de hecho, al principio cuasi positivista;
5. obsesión por la aplicabilidad, engarzada en la vieja falacia socrática: basta con conocer las causas de las cosas para evitar que sucedan. En la medida en que sea difícil ejercer de consejero áulico, de asesor del príncipe; en la medida en que a finales de los años sesenta del siglo XX se produzca la rebelión de los investigadores jóvenes más comprometidos, eso se convertirá en una ampliación del concepto de paz y en la tesis de la relación constante entre investigación/educación/acción;

⁶ Consiste, desde David Hume, en creer que es posible inferir lógicamente el deber del ser, el programa de transformación del análisis de la realidad. El paso del ser al deber ser está mediado por procesos no decidibles lógicamente, determinísticamente, de valoración moral y opción por una propuesta de cambio.

6. interés por investigar las carreras de armamentos y, en especial, el sector militar, en virtud de la militarización y militarismo imperante en la sociedad posterior a la II Guerra Mundial; y
7. el rechazo explícito de la tradición, en un sentido amplio, o, si se quiere, una consideración hiperrestringida de tradición a considerar (Pitirim Sorokin, Quincy Wright, Lewis Fry Richardson, Karl Deutsch), considerados padres fundadores. Ese rasgo, casi adanista, no obstante, fue poco a poco dejado de lado, a partir de los años setenta.

La cuarta tesis se ocupa de la quiebra de la ingeniería social y del ideal reformados, un fracaso constatable a finales de los años sesenta. Por un lado, cunde la perplejidad entre muchos *peace researchers* por no haber hallado la píldora “cura-guerras”. Dicho de manera más precisa: pese a un trabajo ingente, incluyendo bases de datos de gran calado (*Correlates of War*, por ejemplo), no se hallaron explicaciones plausibles sobre las causas suficientes que permitan explicar los conflictos armados, es decir, una explicación plausible y general de las causas de las guerras y de la forma prácticas de evitarlas. Además, tampoco parecen existir “príncipes”, o sea estadistas, dispuestos a comprar el producto, ni siquiera entre los nuevos Estados surgidos de la descolonización. Ello supone hacer frente a un dilema, que dividirá (incluyendo secesiones reales de grupos de investigación y de las asociaciones surgidas desde finales de los cincuenta) entre quienes creían que en todo caso lo crucial era, y es, lograr conocimientos fiables sobre las causas de la guerra y las condiciones de la paz o centrarse en buscar quien vaya a administrar esos conocimientos una vez que se logren. De lo anterior derivan las dos tesis conclusivas.

La quinta sintetiza la evolución de la investigación para la paz, muy compleja y ramificada, mediante una expresión: lucha por la institucionalización, en la que destacan nombres como Bert Röling, K. Boulding o Johan Galtung. Esa lucha, empero, empieza a ser problemática a partir de finales de los años setenta y principios de los ochenta, en la que se observa la convergencia de la investigación para la paz con las miradas y enfoques heterodoxos (pero ya desafiantes) en Relaciones Internacionales: áreas nuevas como defensa defensiva, estudios sobre seguridad, análisis y resolución de conflictos, por ejemplo, plantean dudas sobre el interés y la insistencia en seguir siendo diferentes o en fusionarse, justo en el momento en que se está iniciando también la crisis del positivismo en todas las ciencias sociales. Una parte de la investigación para la paz se hibridará de hecho con las Relaciones Internacionales, como muestra el conocido ejemplo de la Escuela de

Copenhague⁷ y su impacto en la formulación en clave constructivista de los estudios de seguridad en la primera década de la posguerra fría. Otra, por el contrario, intentará evitar dicha hibridación, buscar con ahínco nueva especificidad y, al final, la huida hacia adelante.

La sexta, y última, tesis pretende establecer un balance de la investigación en estas seis décadas. Puede caracterizarse mediante cuatro consideraciones sucintas que, para facilitar su lectura, presentamos como cuadro sintético.

CUADRO 1. Balance de lo conseguido por la investigación para la paz

1. Se pueden singularizar tres temas de desacuerdo, básicos y nucleares, leyendo y analizando la producción de la investigación para la paz, lo escrito, *in extenso*:

- a) cuál es la naturaleza de la guerra y hasta qué punto ha cambiado: una aberración o, con un enfoque antagónico, una institución social que ha demostrado ser viable, al menos durante mucho tiempo y en bastantes lugares (por decirlo como Anatol Rapoport);
- b) cuál es la naturaleza del conflicto, cómo debe analizarse y por tanto resolverse/transformarse algo sobre lo que también se está escribiendo mucho y con gran nivel de crítica a lo hecho en las dos últimas décadas; y
- c) cuál es la metodología más adecuada para analizar los dos diferendos anteriores y plantearse la forma de superarlo.

En suma, profundos desacuerdos en temas clave del quehacer de la investigación para la paz.

2. Una ampliación constante de la agenda de temas susceptibles de ser investigados, liderada por Galtung, y su utilización *ad infinitum* de la idea de paz positiva, que fagocita todo sueño humano por realizar, todo entra en su concepción omnicomprendensiva de paz⁸. Así las cosas, la paz se convierte en un proceso y al luchar contra la violencia directa, la estructural y la simbólica, en nuestras sociedades desiguales y pluriculturales, se convierte en objetivo inalcanzable.

Una consecuencia, extrema, de esa fagocitación de todos los ideales emancipadores bajo la etiqueta de paz positiva, es el que ha hecho de la investiga-

⁷ De sus tres miembros más destacados, Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, este último venía de la investigación para la paz.

⁸ Ello nada resta a la enorme importancia de la concepción de paz positiva, clave, y actualmente totalmente aceptada: una cosa es aceptar que paz no implica solo ausencia de conflictos armados, de guerras, o de violencia directa; otra, que el “plus” deba incluir todos los valores positivos de las utopías y programas de cambio pensados por los seres humanos a lo largo de milenios. Si se opta por eso, se incumple un viejo principio ya formulado en la filosofía y ciencia de la Grecia clásica: una definición o una explicación que lo incluye/explica todo, en el fondo ni explica ni incluye nada; es epistemológica y metodológicamente inútil.

ción para la paz terreno abonado para cualquier investigación más o menos cercana a cualquier forma de violencia y no tan solo a las guerras o la violencia directa. Eso, si se hace con atribución de causalidad, no es demasiado problemático: supone investigar las causas multiplicadoras o aceleradoras, cómo influye, podríamos decir, la violencia estructural y la cultural en el estallido de violencia directa y cómo luchar para, disminuyendo/transformando la situación de violencia cultural y/o estructural, evitar o disminuir los brotes de violencia directa. Ahora, cuando eso se entiende no como factor generador de preguntas de investigación, sino como agenda sin más, sin distinguir causalidades de diferente tipo temporal y de agencia, sino como programa comprehensivo (es decir, eliminar la violencia cultural o, como suele decirse ahora, violencia simbólica), resulta inviable y, a la vez, desincentivador.

3. Gran parte de la investigación se ha hecho con fuentes secundarias, es decir, a partir de trabajos procedentes de disciplinas específicas sin que en numerosos casos esas fuentes primarias compartieran el sesgo que debe caracterizar la investigación para la paz. Ello ha generado más de un problema de consistencia y coherencia, que debo dejar de lado ahora. En todo caso, ya en la posguerra fría algunos autores han optado, en mi opinión atinadamente, por acotar más y focalizar algunos temas, y, también por realizar observaciones e investigaciones directas, primarias.

4. Una tendencia recurrente a confundir explicación con taxonomía o, en otros casos, con afirmación sin demostración plausible de determinadas tesis. La clasificación como expediente ordenador es útil, incluso imprescindible, pero sin atribución de causalidad refutable no hay conocimiento científico. Ni las taxonomías, ni en otro terreno también hoy objeto de abusos, las correlaciones estadísticas, implican *per se* explicación causal. Eso, desgraciadamente, no lo entendieron —ni lo entienden aún hoy—.

A continuación, nos ocuparemos con algo más de detalle del núcleo duro de la agenda de investigación, las causas de la guerra y las condiciones de la paz.

2. La explicación de las causas de la guerra: razones de un fracaso parcial y propuesta de un nuevo enfoque

Así las cosas, ¿qué hallazgos de la investigación para la paz pueden dar luz sobre su principal desafío como programa de investigación en nuestra convulsa segunda década del siglo XXI? ¿Conocer las causas de las guerras y las condiciones de la paz?, un empeño que reabría el interrogante fundacional de las Relaciones Internacionales al fin de la I Guerra Mundial (Grasa, 2015), ahora en el contexto de riesgo de holocausto nuclear en plena Guerra Fría.

En mi opinión, no demasiadas cosas totalmente claras, al menos hasta finales de los años ochenta porque, probablemente por el origen behaviorista, se partió por lo general de un supuesto *a priori* discutible: la idea de la guerra como una categoría causal uniforme, es decir, la consideración de que todas las guerras tienen causas más o menos semejantes, por lo que, podría decirse, la investigación puede aislar las causas necesarias, los prerequisites presentes en cualquier conflagración, y luego, las causas suficientes, es decir las que explican el estallido de cada conflicto armado concreto. Llamo la atención sobre eso habida cuenta de la evolución de la naturaleza de los conflictos armados y por la aparición de nuevos rostros de las violencias directas.

En este sentido, la investigación para la paz ha intentado identificar estas causas necesarias o prerequisites respondiendo a tres preguntas, parcialmente entrelazadas y solapadas: 1) ¿cuáles son las condiciones sin las que en modo alguno estallaría una guerra?⁹ 2) ¿bajo qué circunstancias se han dado o han ocurrido con mayor frecuencia guerras?¹⁰ y 3) ¿de qué forma y por qué razón o razones se gestó, desencadenó o libró una guerra concreta, determinada?¹¹

En mi opinión, esta última pregunta es la que más y mejores respuestas ha recibido en la *peace research*, aunque no es un área de investigación privativa de la misma. Considerando las respuestas acumuladas a las tres preguntas, no estoy demasiado seguro de que el resumen de las investigaciones haya ido mucho más lejos de lo que hace muchísimo tiempo dijo Wilhelm von Humboldt, aunque adaptando sus palabras a la terminología actual: “Detrás de las guerras hay siempre una combinación de tres fenómenos: naturaleza de las cosas (en lenguaje actual, factores materiales y desigualdades/inequidades), acción humana (en los tiempos actuales, hablaríamos de acción humana explicable intencionalmente en clave política o territorial) y factores desencadenantes (gatillos o gotas que colman en vaso)”¹². Dicho de otra forma, ya Humboldt sos-

⁹ Sin que existan aún respuestas inequívocas y doctrinales, aceptadas de forma genérica.

¹⁰ Algo a lo que se ha intentado responder con análisis cuantitativos, estableciendo bases de datos amplísimas y correlatos estadísticos entre conflagraciones, pero que tampoco han arrojado ideas demasiado conclusivas, más allá de los resultados referentes a las diferentes concepciones de la paz democrática y de la paz capitalista, de que luego nos ocuparemos.

¹¹ Una pregunta que, naturalmente, al permitir estudios de caso innumerables ha dado muchos resultados. Hay que señalar, empero, que muchos enfoques, no necesariamente con el compromiso de la investigación para la paz, han explorado ese campo con resultados fructíferos.

¹² Véase W. v. Humboldt, *Gesammelte Schriften*, (GS) editado por Königlich Preussische, Akademie der Wissenschaften, 17 volúmenes., Berlín: Behr. Concretamente Abteilung 2: *Politische Denkschriften*, editado por Bruno Gebhardt. La cita se encuentra en vol. 11, p. 134. Los comentarios entre paréntesis dentro de la cita no pertenecen, obviamente, a Humboldt.

tuvo que las explicaciones de fenómenos como las guerras implicaban distinguir entre causas inmediatas, causas necesarias y causas suficientes¹³, un camino que hoy transitan numerosos programas de investigación, no solo la investigación para la paz.

Por tanto, podemos concluir que seguimos necesitando más y mejor investigación porque, pese a lo que diga el texto fundacional de la Unesco, las guerras no empiezan solo en las mentes de los seres humanos. O, por usar el lenguaje en boga, quizás el desencadenante de las guerras, y más aún su legitimación, sea algo socialmente construido, una invención social por usar la célebre afirmación seminal de Margaret Mead en los años cuarenta del siglo XX (Mead, 1940: 402-405), pero entre las causas profundas y entre los aceleradores encontramos fuerzas motrices e intereses creados que no son simplemente ideas o construcciones sociales. Y eso es aún más importante en el año 2020, cuando los conflictos armados son básicamente internos y no interestatales y cuando violencia directa política (conflictos armados y terrorismo) solo supone un 20% de las muertes causadas por violencia directa.

Por consiguiente, en el actual contexto, el ya comentado escaso éxito de las explicaciones con tanto ahínco buscadas y la evolución de las formas de violencia directa (con el menor peso de los conflictos armados), aconsejan rehacer el programa de investigación, las preguntas, y en particular la metodología.

Ese éxito escaso se debe al impacto combinado de los siguientes factores. Primero, el énfasis exagerado de ser una disciplina, en ser diferente, en suma, en no haber practicado la transdisciplinariedad a la que se invoca. Bastaba —basta— con reivindicar el sesgo, la mirada propia, la perspectiva, con explicar mediante algo parecido a un compromiso o juramento. Segundo, la tendencia a no solo ampliar la agenda investigadora, ya algo complejo, sino a ampliar los conceptos y herramientas analíticas constantemente, fagocitando otras nociones y dándoles significados omniabarcadores¹⁴. La obsesión por trasladar la discusión al terreno metateórico y conceptual, hace que se cierren en falso muchas polémicas que deberían dirimirse en el auténtico terreno teórico: qué enfoque y concepto(s) explica mejor, con mayor simplicidad y parsimonia, ciertos fenómenos.

¹³ Para más detalles respecto de causalidad en relaciones Internacionales, véase Feliu y Grasa, 2013.

¹⁴ Por poner un ejemplo: en un contexto de sistema internacionales y de sistemas regionales marcado por la desigualdad profunda, acrecentada desde la crisis económica de 2008 y sin duda aún más por la pandemia de la COVID-19, analizar y explicar las asimétricas relaciones Norte-Sur, ¿qué tiene más valor heurístico y explicativo, hablar de violencia estructural sin más, o en cada dimensión, usar categorías como explotación, expolio, poder normativo diferenciado, control de la toma de decisiones, etcétera?

Tercero, por haber aceptado constantemente ya la mencionada concepción cataclísmica de las guerras, o de la violencia directa en general. Sería más fructífero seguir la propuesta de Anatol Rapoport: las guerras han sido, al menos hasta el presente, instituciones sociales viables; de ahí su persistencia. Por tanto, si queremos comprender sus causas y averiguar las formas de evitarlas o prevenirlas, la tarea fundamental consiste en examinar los mecanismos e instituciones sociales por las que se instigan, planean, dirigen o justifican. Se trata de un enfoque genuinamente radical, puesto que va directamente a las raíces: estudiar las “*war-making institutions*”, lo que permitiría diseñar estrategias que posibiliten combatirlas tras entender por qué han medrado, socavado los hábitos de obediencia y lealtad, así como la confianza que enmascara el carácter maligno de dichas instituciones e induce al organismo social a nutrirlas con su propia sustancia.

Y cuarto, por las confusiones derivadas del antiguo vicio de intentar trazar líneas de demarcación política (o ideológica al menos) en la teoría. Una cosa es, desde el racionalismo atemperado en el que epistemológicamente me sitúo, el compromiso político, la lucha ciudadana, la explicitación de nuestros presupuestos aceptando la inexistencia de neutralidad en el contexto de descubrimiento de la tarea científica; y, otra, renunciar al ideal fundamental de la investigación, pese a ser inalcanzable en grado total y absoluto, la búsqueda de objetividad científica. Las líneas de demarcación no afectan a la comprensión de las causas de la guerra, como muestra el hecho de que autores como Van Creveld, Kaldor, Holsti o Vasquez —solo este último y en parte Kaldor autodesignados *peace researchers*—, lleguen a conclusiones semejantes sobre las guerras no clausewitzianas o no trinitarias en la posguerra fría, desde presupuestos de partida por tanto bien diferentes, tema del que me he ocupado en otros lugares. En suma, hay que dejar atrás la confusión constante entre neutralidad moral y objetividad científica, así como la renuncia a la segunda en nombre de la inexistencia de la primera, un error atribuible —en su generalización— a Johan Galtung. Una cosa es no ser neutral, comprometerse, explicar los *a priori* —por honestidad y para evitar la falacia naturalista—, otra, pensar en motivaciones “críticas” o emancipadoras más allá de la metateoría. Como dijo Manuel Sacristán, “reconocer intelectualmente la realidad no significa conformarse moralmente con ella”.

Dicho de forma rotunda, la razón del fracaso parcial, o del éxito limitado, ahora que las nuevas formas de violencia directa predominantes exigen un cambio de rumbo, están en el impacto de los cuatro factores antes expuestos, resumidos en dos, que, desgraciadamente comparten muchas posiciones reflectivistas de la teoría internacional actual.

Claro y conciso: para que la agenda investigadora tenga éxito conviene evitar las conductas anteriores con estas dos maneras de proceder. Primero, evitar el exagerado interés por las utopías abstractas, por la alternativa radical y redonda, por el proyecto global armado en las cabezas de los investigadores. Se trata de recordar la crítica de Hegel y Marx al rigorismo kantiano, de tener en cuenta las posibilidades reales del proyecto, su factibilidad: el deber ser debe vincularse con las posibilidades empíricas de la realidad. Dicho de otra forma, no se trata de renunciar a la utopía sino de pensar en las estrategias de transición, en cómo se logra lo más difícil: pasar de la realidad que se quiere transformar a la que se anhela como objetivo final. Segundo, no dar demasiada importancia a la acción política transformadora o emancipadora antes de saber si se cuenta con los conocimientos dignos de ser transferidos y aplicados, a la acción política, es decir, al momento y lugar en los que debe pasarse del proyecto a la realidad. Aunque la investigación, incluso entendida como sesgo, no debe conformar la agenda política, sí que debe tener claridad sobre la plausibilidad de las explicaciones del cambio y continuidad y de las propuestas de mejora.

Todo ello nos lleva, como conclusión provisional y puente al tercer y último apartado de la presente reflexión, a los dos temas centrales de la hibridación entre investigación para la paz y relaciones internacionales, vinculados a dos cambios en curso de la sociedad internacional: 1) la nuevas formas de violencia directa, con una creciente importancia de la violencia no política y una reducción de los conflictos armados, predominantemente internos o internacionalizados; y 2) las dudas sobre la utilidad del orden liberal y de sus procedimientos para gestionar la sociedad internacional, omnipresentes, aunque con muchas variaciones, desde 1919. Y, todo ello, en un contexto de creciente desoccidentalización de las relaciones internacionales, como realidad fáctica y como práctica académica.

3. Sugerencias para una nueva agenda y un nuevo método en tiempos de hibridación

De los apartados anteriores se deriva que, tanto por los cambios de la sociedad internacional en la posguerra fría, bien diferentes de la del riesgo de holocausto nuclear que facilitó el surgimiento de la investigación para la paz, como a causa de cambios acaecidos en las comunidades epistémicas de las relaciones internacionales y de la propia *peace research*, en clara y constante hibridación desde finales de los años ochenta, la agenda y la manera de abordarla, el método en un

sentido amplio, han de ser sustancialmente diferentes. Ahí van algunos apuntes sobre ello.

En cuanto a la agenda, es ya, y debe serlo aún más, nueva y vieja: supone recuperar parte de la antigua y, en concreto, parte de la explicitada por los prece- dentes olvidados o ignorados, y parte de lo que ya ha puesto en marcha esa comentada hibridación. En concreto, en mi opinión esa agenda y nuevo programa debería articularse en torno a las siguientes propuestas:

1. Estudiar la guerra desde el enfoque minoritario, heterodoxo durante gran parte de la historia de la investigación para la paz, pero bien definido como he indicado por Anatol Rapoport: entender la guerra como institución social, es decir como una pauta regular exitosa de conducta en las sociedades a lo largo de la historia humana, que no tiene sentido condenar sino deslegitimar, mostrando que se pueden manejar los conflictos que están detrás de las guerras de otras formas. Dicho de otra forma, lo de menos es saber de forma clara la etiología de las guerras, lo importante, en tiempos de violencia directa básicamente no política, es socavar sus raíces institucionales y educativas mostrando soluciones viables, factibles y más eficaces y eficientes.
2. Volver a temas de la vieja agenda e incorporar algunos nuevos, surgidos del contexto presente. Ello permitirá establecer alianza con otros empeños comprometidos, dejarse de promesas y vaguedades y volver a la realidad cotidiana; que siguen existiendo guerras y que muchas de ellas, pese a que sean no clausewitzianas¹⁵, siguen teniendo motivos materiales y, particularmente, búsqueda de la hegemonía. Y, naturalmente, formas diversas de violencia directa sin intencionalidad política, al menos de forma principal.
3. Apostar, ajustando cuentas con el pasado, por recuperar una concepción restringida de paz positiva, con lo que ello supone para la agenda investigadora. O lo que es lo mismo, como ausencia de violencia directa o de guerra, en cualquiera de sus acepciones, y, también de fomento o de preparación para ella, lo que pone la prevención de la conducta destructiva en los conflictos sociales prolongados en el punto de mira central, es decir considerando aquellos aspectos de la violencia estructural o de la violencia simbólica que aceleren o multipli-

¹⁵ Y por ello se compadecen mal con las viejas dicotomías al uso de la modernidad como público/privado, interior/internacional, combatiente/civil, limitada/total, etcétera.

quen el riesgo de violencia directa. Los enfoques recientes centrados en nuevas formas de violencia directa, en lo que se ha dado en llamar “paz capitalista” o en la concepción de la construcción de la paz como transformación estratégica de los conflictos. En suma, aceptar que la paz positiva, en el sentido restringido comentado, es un producto esencialmente lateral que no puede lograrse más que indirectamente: persiguiendo otras cosas y que, además, solo vendrá de la acción social, no de la educación.

4. Restringir y profundizar en cuanto a la agenda de investigación, estableciendo prioridades y políticas de alianzas con otros empeños, algo que facilita la convergencia de agendas en la esfera internacional, como justamente el desarrollo humano sostenible y la seguridad humana, o la resolución y transformación de conflictos.
5. Fomentar en grado máximo la creación de redes y comunidades epistémicas, abiertas y sin descalificaciones *a priori*, para abordar la agenda de investigación, atentos más a los ejes analítico (pautas explicativas) y fenoménico (hechos y acontecimientos concretos) que al eje temático o metateórico, a diferencia de lo que se hizo en la etapa anterior, al menos en las tendencias dominantes.

Todo lo anterior permitiría devolver el empeño de la investigación para la paz, como propuso ya implícitamente Celestino del Arenal, a una tarea razonable y realizable, en la que colaborar con muchos enfoques y agendas de investigación, siguiendo esa fecunda hibridación con otras tradiciones que se inició en los años ochenta del siglo XX.

En cuanto al método, al procedimiento, sugiero combinar las siguiente reglas o enfoques:

1. Partir de la concepción de la tarea (abordar la agenda investigadora tal y como acabo de presentar) como un sesgo, como una manera de mirar y de investigar diferente de otros enfoques posibles, pero no necesariamente mejor o éticamente superior. Se trataría de explicitar las señas de identidad del investigador o investigadora para la paz: su mirada comprometida, crítica, que busca ir más allá del lenguaje convencional, que reivindica la visión normativa, pero a la manera de la economía del bienestar, es decir, construyendo la totalidad del camino entre el debe, lo que se pretende, y la situación actual. Ello es coherente con un enfoque constructivista moderado y a la vez con un

racionalismo. La idea de sesgo podría concretarse en torno a cuatro propuestas: a) la necesidad de preguntar por la razón de lo obvio, de no quedarse en la constatación, de no dar nada por descontado; b) la necesidad de desafiar el pensamiento dominante, de cuestionar el *mainstream*, al menos como experimento mental; c) la necesidad de innovar, de tener una aproximación diferente, dentro de la propia disciplina, por ejemplo de las Relaciones Internacionales; d) la voluntad de ser investigador de frontera, capaz de incursionar en diferentes terrenos.

2. Recuperar la objetividad científica y evitar la falacia naturalista, lo que exige explicitar el sesgo comprometido con claridad (incluyendo las propuestas de cambio, la agenda de reforma y transformación), además de no prometer más de lo que se puede dar y establecer el quehacer en más y mejor conocimiento en la contrastación de los trabajos y explicaciones, etcétera. Ello, a su vez, presupone tener siempre en cuenta el contexto, cambiante y diverso, de la sociedad internacional y transnacional.
3. Aceptar la “realidad” intelectual, negarse moralmente a darla por inevitable y mancharse las manos: pensar en estrategias de transición, en agentes de cambio y no solo en mundos preferidos. Es decir, no limitarse a enunciar mundos futuros y paraísos, sino siguiendo la crítica de Hegel y Marx al rigorismo ético kantiano, tomar en consideración al proponer algo la manera de lograrlo, su factibilidad y la estrategia, puesto que no basta con conocer las causas para que estas desaparezcan o dejen de provocar conductas determinadas.

En resumen, se trata de combinar tres tareas entrelazadas: conocer, sobre todo, las causas de la guerra (y de la violencia directa en general) y, por tanto, cómo construir la paz; b) desenmascarar intelectualmente la falsa conciencia, las explicaciones erróneas o no plausibles, sean intencionadas o no; y c) buscar y/o fomentar el compromiso (a título individual, aunque susceptible de articularse colectivamente), algo, empero, que requiere de persuasión y debate, puesto que no puede inferirse sin más de la explicación teórica.

La primera tarea, conocer, es crucial, puesto que sin ella las otras dos pierden fuerza. En suma, la paradoja estriba en aceptar que, sin conocimiento, más y mejor, seguirá habiendo guerras, pero que, sin acción, pese al buen conocimiento, también. El conocimiento es una condición necesaria para la acción que puede ser la condición suficiente.

Lo diré mediante dos citas, una inspirada por Rapoport y su “guerra a la guerra”, con un objetivo simple: disipar todas las supersticiones para mostrar que “todos los argumentos que sostienen la existencia continuada de la guerra como una institución social pueden demostrarse actualmente que son simples supersticiones. El descrédito de una superstición sabemos que es un proceso irreversible, cuestión de tiempo. Dicho de otra forma, podemos sostener como afirmación fuerte que la paz es una idea a la que le ha llegado su tiempo, su momento” (Rapoport, 1992: 199).

Pero ese tiempo que parece llegar resultará imposible si no recordamos el sabio consejo de Einstein, del Einstein que dijo —en ocasión de un homenaje a W. Rathenau, el ministro de Exteriores de la República de Weimar— que tal persona le merecía confianza porque había sido un idealista, pero un idealista que no había trabajado como idealista en el campo de la abstracción, que se había comprometido, en el buen sentido de la palabra, trabajando con el hedor de la realidad.

Y, justamente, ese es el sentido —no literal— de las palabras con las que Celestino del Arenal concluyó en los años ochenta sus trabajos dedicados a la investigación para la paz: el papel que en el futuro corresponde a la investigación sobre la paz es vital, de ahí que su tarea, ambiciosa y necesaria, obligue a desear que, por el bien de todos, sea capaz de cumplir su objetivo. Gracias, por apuntarlo, querido Tino: no dejaremos de intentarlo.

Referencias bibliográficas

- DEL ARENAL, C. (1987a): “La investigación sobre la paz”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, pp. 15-92.
- (1987b): “La investigación científica sobre la paz”, *Revista Internacional de Sociología*, nº 3, pp. 415-442.
- (2012): “Investigación para la paz y relaciones internacionales”, en *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1929-1950.
- (2014): *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*, Madrid, Tecnos.
- DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J.A. (eds.) (2015): *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- FELIU, L. y GRASA, R. (2013): “Armed Conflicts and Religious Factors: The Need for Synthesized Conceptual Frameworks and New Empirical Analyses – The Case of the MENA Region”, *Civil Wars*, vol. 15, nº 4, pp. 431-453.

- GRASA, R. (2015): “Cien años después de la Primera Guerra Mundial: Las relaciones internacionales y la comprensión de las causas de la guerra y las condiciones de la paz”, en GAMARRA y FERNÁNDEZ LIESA C.R.: *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo: Estudios conmemorativos del Centenario de la Primera Guerra Mundial*, Zaragoza, Institución Fernando El Católico.
- MEAD, M. (1940): “Warfare is only a an invention”, en *Asia*, 1940, vol. XL, nº 8.
- RAPOPORT, A. (1992): *Peace. An Idea Whose Time Has Come*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

6. Hacia la superación del etnocentrismo y de la Teoría de las Relaciones Internacionales

Reflexiones en gran angular en homenaje y respuesta a Celestino del Arenal

Manuel Montobbio

Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas

1. Del sentido y propósito de esta reflexión dialógica en homenaje a Celestino del Arenal

Hay obras de partida y obras de llegada; de explicación del qué y el cómo, y del por qué y el para qué; de volver la vista atrás y de dirigirla hacia delante. Al volver la vista atrás, no puedo dejar de contemplar la presencia referencial de la obra de Celestino del Arenal en mi formación académica y diplomática, y en mi ejercicio como diplomático y como académico, especialmente en relación a la Teoría de las Relaciones Internacionales y el conocimiento de la Sociedad Internacional, y a la política iberoamericana de España y a la construcción y el desarrollo de la comunidad y el espacio iberoamericano. Presencia en sus escritos, en el tribunal de mi tesis doctoral en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y a partir de ahí en el diálogo y el intercambio en diferentes ocasiones. Presencia como maestro y referente en la formación y en los primeros pasos, en el aprendizaje del qué y el cómo; y como contrapunto en la reflexión sobre el por qué y el para qué. Tal vez porque, como nos decía María Zambrano, la juventud sea la edad del yo que se afirma frente al otro, y la madurez la del yo que se afirma frente a sí mismo, nos lleva la evolución en la reflexión, vital y académica, del qué y el cómo al por qué y el para qué. Tal fue la sensación que tuve al leer su *Etnocentrismo y Teoría*

de las Relaciones Internacionales: una visión crítica (2014), obra en la que, en la perspectiva de una vida de dedicación académica a ella, nos ofrece no solo, o no tanto, una reflexión sobre el qué de la de la Teoría de las Relaciones Internacionales y su aplicación, sino sobre todo sobre esta y sus retos de futuro, su futuro y sus retos, su por qué y para qué.

Una sensación y al tiempo una perspectiva que me venía al encuentro en la culminación del proceso de investigación, conceptualización y escritura de mi libro *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales* (2017). Asumiendo que vivimos una era de cambio y un cambio de era determinado por la conformación de China como potencia global y su centralidad en el sistema internacional, se plantea esta la cuestión de si dicha emergencia y transformación va a conllevar simplemente un cambio de la estructura, distribución y equilibrios de poder en el sistema internacional existente, o una reconfiguración del mismo y de las ideas y paradigmas en que se sustenta. Y para hacerlo se aproxima al proceso que está teniendo lugar en China de búsqueda y propuesta para la reformulación de la Teoría de las Relaciones Internacionales, recurriendo para ello a las obras de las grandes figuras de la Filosofía política de la tradición china. Analiza dicho proceso y los enfoques en que se desarrolla, el debate sobre la Política Exterior de China y su ascenso global, su cultura estratégica, y sus implicaciones interiores y para su evolución internacional. Igualmente, el paso de los “valores asiáticos” a las ideas asiáticas y sus aportaciones a la gobernanza global, y la relación entre realización de las ideas y proyección internacional, a partir del caso de Singapur. Y concluye con una aproximación a los intentos occidentales de comprensión del pensamiento chino y de su integración en propuestas sintéticas para la gobernanza global, así como a los retos para Estados Unidos, la Unión Europea y España, y para el futuro de la Teoría de las Relaciones Internacionales. El ascenso global de China tiene así una dimensión económica y geopolítica, mas también cultural y paradigmática, de construcción entre todos de la universalidad de todos y una Teoría de las Relaciones Internacionales compartida para un mundo compartido.

Encuentro, pues —como señalo en el capítulo a este en *Ideas chinas* dedicado— así como desde el ascenso global de China podemos llegar a la Teoría de las Relaciones Internacionales, desde esta podemos llegar y llegamos necesariamente al ascenso global de China y sus implicaciones para ella. Y así, el itinerario recorrido en él adquiriría nuevo y más pleno sentido desde otro, al tiempo desde otra luz y con otro enfoque. Apretar el zoom, dar al gran angular y encuadrar con él; y contemplar el proceso desde la perspectiva del desarrollo histórico de la Teo-

ría de las Relaciones Internacionales. Tal era, precisamente, la perspectiva y el itinerario que recorre Celestino del Arenal en *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica* (2014), que me llevó a darle, en cierta manera, la vuelta al calcetín, y desde la perspectiva del desarrollo, como tal, de la Teoría de las Relaciones Internacionales y de la consideración de sus retos de futuro, contemplar y analizar las consecuencias para esta y su evolución global, de la aportación y elaboración que desde China es objeto.

Se desprende del recorrido analítico realizado por Del Arenal en *Etnocentrismo...* una tesis, una conclusión: la de la conformación de una narrativa occidental y canónica construida sobre la visión del realismo y su interacción con el idealismo y el liberalismo en su adaptación a las circunstancias cambiantes y la evolución histórica. Occidental, pues es en Occidente —y fundamentalmente, desde el mismo nacimiento de la disciplina— donde se elabora, y desde donde hacia el resto del mundo emana, la Teoría de las Relaciones Internacionales. Y canónica, pues es esa narrativa, y no otras con otras visiones u orígenes, la que se constituye en el *mainstream* de la disciplina que se impone sistemáticamente como paradigma universal y común que este produce y reproduce. Lo que conlleva que el etnocentrismo —o, más específicamente, el americanocentrismo— se constituya en rasgo esencial y definidor de la disciplina y la Teoría de las Relaciones Internacionales.

Y si la conformación de esta ha tenido momentos especialmente creativos, fundacionales, que han coincidido con el fin de las grandes conflagraciones globales, no nos encontramos tras la caída del muro y el fin de la Guerra Fría ante el fin de una conflagración propiamente dicha, mas, unido a la globalización de la sociedad de la información, sí e incluso más ante el fin de una era y el inicio de otra, ante una de esas transformaciones globales que suponen un salto cualitativo del tiempo y del espacio en que vivimos, en definitiva del mundo, y por ello necesariamente de los paradigmas y las narrativas con que lo explicamos y organizamos políticamente. No basta ya con el equilibrio de poder, no basta ya con la estabilidad, no basta con la perspectiva de los Estados y de los actores: necesitamos la del sistema, la del todo. No viajamos ya en el tiempo y en el espacio por la Tierra, sino todos en la nave espacial Tierra destino futuro. Nos encontramos, por decirlo desde la perspectiva cultural china, en la *Tianxia* común. Una nueva era, una transformación global del mundo, en que ya no nos sirven, para su comprensión y aprehensión, para conducirnos en él, las categorías y mapas mentales de que hasta ahora disponíamos, la Teoría de las Relaciones Internacionales que hemos venido utilizando. No es de extrañar así que desde finales de los ochenta

la disciplina navegue sin rumbos teóricos claros; que se dé, como nos señala Del Arenal, “un cuestionamiento radical del lenguaje, los conceptos, los métodos y la Historia, que habían marcado la teoría y la disciplina de las Relaciones Internacionales”, hasta el punto de que haya quienes cuestionen su propia existencia, o propugnen deconstruirla o repensarla. Que se preste crecientemente atención, al calor de la búsqueda de nuevos paradigmas para la gobernanza global, a los aspectos normativos de la teoría; o que emerjan visiones cosmopolitas de inspiración neokantiana. Una situación que Del Arenal nos sintetiza en los siguientes términos:

En suma, se critica a la corriente teórica principal por su orientación marcadamente positivista y por haber circunscrito su análisis al nivel teórico y al nivel analítico y haber ignorado el nivel filosófico. Lo que ahora se pretende no es encontrar mejores proposiciones o hipótesis, sino avanzar hacia nuevos esquemas conceptuales, o, con otras palabras, formular nuevas teorías, orientadas, como hemos apuntado, hacia la emancipación de los seres humanos

Es ahí donde los caminos se cruzan, donde los itinerarios analíticos se encuentran. La perspectiva desde la que contemplar las implicaciones de los desarrollos analizados de la Teoría de las Relaciones Internacionales en China no solo en clave y como expresión de su ascenso global, sino también en clave y como expresión de la evolución de la Teoría de las Relaciones Internacionales y sus retos de futuro. Expresión, pues ciertamente lo es del ascenso global de China, mas al tiempo y asimismo del momento, de la evolución, de la crisis y los espacios que se abren y se ocupan en ella. Clave, en cuanto puede serlo del futuro de la propia disciplina y Teoría de las Relaciones Internacionales como tal. Pues afronta esta dos posibles escenarios de evolución y de futuro: el de la universalidad y el de la fragmentación. Implica el primero, necesariamente, la superación de la contradicción *in terminis* de la universalidad occidental, la deconstrucción/reconstrucción, la construcción de una universalidad universal, entre todos, por todos y para todos. Clave, ahí, la presencia y aportación de China, desde China. No solo; mas imposible sin ella. Imposible sin las ideas chinas, sin el diálogo e integración de sus ideas y propuestas sobre la Teoría de las Relaciones Internacionales, sin sus ideas. Imposible sin ellas la reconfiguración de esta; previsible sin su reconfiguración su fragmentación.

No solo: necesita esta de otras aportaciones, otras voces, otras superaciones. Desde otras culturas, ubicaciones y visiones no occidentales. Y desde Occidente mismo, especialmente desde el mundo no anglosajón. Nos dice Del Arenal que, frente a la hegemonía estadounidense en la disciplina de las Relaciones Internacionales, las estrategias de las comunidades académicas nacionales de otros paí-

ses han sido las de la acomodación, la dominación por invitación y la desvinculación. La superación del etnocentrismo, la construcción en común de una Teoría de las Relaciones Internacionales común, requiere a su vez de la superación de dichas estrategias, de la recuperación del espíritu crítico que alumbró las Luces e hizo posible la Ilustración, de afrontar el reto de escuchar la posición y el planteamiento del otro, y de afrontar el de articular el propio, sin prejuicios ni *a priori*s. De ahí la relevancia de construir paneuropeamente una visión, unas visiones europeas de la Teoría de las Relaciones Internacionales que, por la aportación de sinergias y recursos, tenga la masa crítica para incidir en la conformación global de la Teoría y dote a Europa de voz en su reconfiguración; que afronte el reto de escuchar e incorporar aportaciones y visiones no occidentales, constituirse en vía y puente para considerarlas e incorporarlas al *mainstream* occidental que ha caracterizado hasta ahora la disciplina. La relevancia, también, de afrontar el reto particularmente desde España, teniendo en cuenta nuestra particular tradición que hunde sus raíces en la Escuela de Salamanca; sea a partir del desarrollo de la Teoría de la Sociedad Internacional que ha caracterizado a la Escuela española de Relaciones Internacionales —y de ahí su relevancia como referencia y punto de partida en esta perspectiva—, sea por otras vías y desde otros planteamientos que puedan definirse. Desde España, y desde América Latina, en diálogo con ella. La reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales tiene su lugar en el diálogo y la concertación iberoamericana, en la cooperación académica entre España y Europa y América Latina. Su espacio en el mundo cultural en español, su reto de aportación desde él al debate global.

Está en juego, en definitiva, disponer de un metarrelato compartido para un mundo compartido, que se refleja en la Teoría de las Relaciones Internacionales, pero va más allá. Nos lleva a la cultura, a las ideas subyacentes y supuestos implícitos, los paradigmas que por ser para nosotros evidentes siquiera explicitamos, pero que no lo son para el otro. Como bien nos dice Del Arenal, “se critica a la corriente teórica principal por su orientación marcadamente positivista y por haber circunscrito su análisis al nivel teórico y al nivel analítico y haber ignorado el nivel filosófico”. Tenemos que ir al nivel filosófico, y por ello necesariamente más allá de donde se ha desarrollado la disciplina y la teoría, contemplarla desde fuera, desde el conjunto de nuestro saber sobre el mundo y la vida. A tal propósito y ambición responde este ensayo en respuesta y homenaje a Celestino del Arenal, con la intención de ir más allá del diálogo entonces acometido, continuar la conversación con el fin de contribuir, como nos reclamaba, a la emancipación de los seres humanos. Con la voluntad de ir más allá en gran angular y hacia el futuro.

Y de hacerlo como diplomático, desde la diplomacia; desde una perspectiva académica y analítica, como no podría ser de otro modo, mas al tiempo desde la trayectoria y la experiencia de quien dedica el argumento de su vida a su ejercicio. Pues hay la diplomacia de la acción; y hay la diplomacia del pensamiento. Y de alguna manera es el pensamiento la acción última y primera. Pues constituye la tarea de la diplomacia garantizar la seguridad de los actores, la conformación de un sistema internacional en que la seguridad propia y del otro se garantice y canalice a través de la diplomacia. La actoría internacional y la seguridad propia y del otro están también en el pensamiento, las ideas, las percepciones. La geopolítica del pensamiento requiere de la diplomacia del pensamiento. No tanto con la vocación de dar respuesta como con la de plantear preguntas, desde la conciencia de que todo tiempo se define por sus preguntas y por la incidencia de sus respuestas en la conformación de la realidad.

2. Una aproximación gran angular y superadora a la Teoría de las Relaciones Internacionales y a las cuestiones e ideas a ella subyacentes ante el ascenso global de China y su impacto ideacional y paradigmático

Si dirigimos nuestra mirada a la Historia y la evolución de la Teoría de las Relaciones Internacionales, tras analizar sus antecedentes relacionados con otras disciplinas y ciencias sociales, como, entre otras, la Historia diplomática y el Derecho Internacional, y las corrientes de la Filosofía política que determinan las visiones de la Sociedad Internacional —como el realismo hobbesiano, el internacionalismo grociano y de la Escuela de Salamanca, o el universalismo kantiano—, encontramos en el fin de la Primera Guerra Mundial su momento fundacional, a partir del que afirma su autonomía y entidad propia y diferenciada como disciplina académica. Constituye su formulación y afirmación una teorización del sistema de equilibrio de poder iniciado en el Tratado de Westfalia en el momento de su universalización con la Sociedad de Naciones y el establecimiento de los principios rectores del sistema internacional en su refundación tras la guerra. Universalización, también, del modelo estatal occidental como organización política sobre territorios y poblaciones. Lo que, si consideramos que la Constitución que constituye el vértice de la pirámide kelseniana del Derecho encarna el contrato social, conlleva la identificación conceptual de la Sociedad Internacional con el estado de naturaleza. Sigue de alguna manera su conceptualización o constitu-

ción como disciplina científica a la conformación previa de la dinámica del equilibrio de poder, a diferencia de la Teoría y la Ciencia Política sobre el Estado, en que la formulación de las ideas en la Ilustración lleva a su realización en la Historia a partir de la revolución Francesa. Refleja, también, la tendencia generalizada a hacer del funcionamiento social objeto del análisis y el conocimiento científico, objeto de captación del espíritu lo que también es reflejo del alma. Pues hubo Relaciones Internacionales antes de la Teoría de las Relaciones Internacionales, explicadas desde otras disciplinas o marcos mentales; y puede haberlas después, en el qué y el para qué. Nos señalaba Robert Cooper en *The post-modern state and the new world order* (2000) que el orden internacional se ha basado tradicionalmente bien en el imperio, bien en el equilibrio de poderes: la de las Relaciones Internacionales es en buena medida la teorización del equilibrio de poderes como clave de funcionamiento del sistema internacional. La superación de este, como nos muestra con la construcción de orden internacional a través de la creación de una comunidad de Derecho en el caso de la construcción europea, bien puede requerir de una superación de su teorización.

Apretemos el zoom, miremos en gran angular: preguntémonos por las direcciones en que puede desarrollarse esa reflexión a nivel filosófico que nos reclamaba Celestino del Arenal, teniendo especialmente en cuenta el reto que implica el ascenso global de China como elemento definidor del tiempo interesante que vivimos, y las aportaciones que puede realizar en el plano ideacional y paradigmático, en diálogo con ella. Acometamos un itinerario analítico, al menos, por las aproximaciones que se realizan a continuación.

2.1. Una aproximación a las visiones civilizacionales subyacentes

Sea en la Sociedad Internacional o en la nacional, subyacen a la explicación de funcionamiento del sistema paradigmas, visiones e ideas subyacentes que condicionan su visión y formulación. Si se trata en definitiva del ejercicio del poder, se plantea la pregunta sobre el poder mismo, y sobre el Derecho, las normas a través de las que se ejerce. Frente a la concepción positiva del ordenamiento jurídico y su implementación en última instancia por el monopolio del uso de la fuerza por el poder institucional, y la separación entre política y moral, nos encontramos en la tradición confuciana con la imbricación entre ambas y la prioridad de la legitimidad por el valor y conducta ejemplar del gobernante que ha recibido el mandato del cielo, y la preparación del mandarinato seleccionado entre los mejores y formado para gobernar. De alguna manera, como nos señala Lanxin Xiang en *The*

Quest for Legitimacy in Chinese Politics. A New Interpretation (2020), ante la tradición del “*rule of rite*” frente a la del “*rule of Law*”, la legitimidad por los actos frente a la legitimidad por los procedimientos.

Si se trata del ejercicio del poder, se plantea la cuestión de su legitimidad y eficacia para su mantenimiento como tal y su capacidad de desarrollar políticas y alcanzar sus objetivos y fines, satisfacer las demandas de los miembros de la comunidad política. Bien podemos entonces, como nos muestra Lanxin Xiang, aproximarnos a la comprensión de la realidad y evolución política china desde la perspectiva de la búsqueda y la construcción de la legitimidad, hacia dentro y hacia fuera. Y para ello adentrarnos en una cultura no basada tanto en la conceptualización o abstracción como en la metáfora y en la reflexión política sobre los problemas concretos de la gobernanza, pues no en vano la Filosofía política clásica china fue elaborada por quienes eran ministros o funcionarios o asesores del Emperador. Una cultura que, frente a la visión dicotómica occidental, sostiene que se encuentra el *yin* en el *yang* y viceversa, y que de su interacción se produce una coevolución mutuamente transformadora. Una visión que se inscribe en una cultura estratégica —baste al respecto comparar, como hace Henry Kissinger en *On China* (2011), el enfoque de militar Clausewitz con el de Sun Tzu, o el ajedrez con el *wei qi*— y en la Historia, en una percepción de la Historia única otorgada por tres milenios de continuidad y memoria colectiva y por una concepción cíclica de esta, que determina que en la perspectiva china no nos encontremos tanto ante el ascenso global como ante el retorno a la centralidad que ha caracterizado a lo largo de esta su posición global. Una cultura estratégica; mas no solo: cultura en general, visión de la vida y del ser humano y su organización en sociedad. La pregunta de cuál es la vía, el Tao, de para qué, más que del qué, ha centrado la reflexión política. Como dijera Deng Xiaoping, gato negro o gato blanco, lo importante es que cace ratones.

Necesita el entendimiento entre los seres humanos y su vida en sociedad de universales compartidos. Pueden ser estos, como nos dice Popper en *La sociedad abierta y sus enemigos*, cerrados, y pueden serlo abiertos. Cerrados, constituidos por una idea o creencia cuya adhesión a la cual resulta excluyente de la contraria, definidora de un nosotros que siempre supone un otros, sustantivamente dicotómica: o se cree que Jesús es el Hijo de Dios, el Papa y su Iglesia su representación en la Tierra, o no se cree; o se cree que Mahoma es su profeta y el Corán la palabra revelada por Dios, o no se cree; o se piensa que la raza aria es superior a las otras, y está llamada a dominar y gobernar el mundo, o no se piensa... Abiertos, o de segundo grado, en la medida en que suponen ideas, creencias o principios la adhesión a los cuales permite a cada ser humano tener y practicar sus ideas y creencias

concretas, vivir con otros sus universales compartidos, en la medida en que no afecta a los de los demás. En la medida, y precisamente por ello. Ideas o principios como la igualdad entre todos los seres humanos, los derechos humanos, la vida y la dignidad del ser humano como medida y referente de la acción y el caminar colectivo, la democracia como sistema de legitimación y funcionamiento del poder y el sistema político, el Estado de Derecho. Los universales abiertos no se oponen en esencia a los universales cerrados. Al contrario, los integran, posibilitan su convivencia, su coexistencia en el seno de la sociedad. Mas precisamente eso es lo que a menudo los que comparten universales cerrados y la lógica del contenido y mensaje de estos pretenden evitar, excluir: los universales del otro, los otros, otros universales. Tienden los cerrados a lo homogéneo, a lo único; mientras los abiertos presuponen o llevan implícita la diversidad, la pluralidad, la coexistencia. Tienden los primeros a la exclusión del otro —o al menos a su creación, a su conceptualización o contemplación como otro—, y los segundos a su inclusión. A la integración: pues los universales abiertos presuponen que cada uno pueda tener a su vez universales cerrados, que en el seno de una sociedad haya diferentes grupos que comparten creencias o ideas, y hagan de ello motivo de su acción colectiva; mas presuponen también la necesidad de que esa acción sea compatible con otras, no se ejerza de tal modo que haga imposible el ejercicio de otras. Pues en el fondo el universal que subyace a los universales abiertos es el de la libertad, el principio de que esta acaba donde empieza la del otro. Necesitan los universales cerrados de señales de tráfico y códigos de circulación en su interactuar en una sociedad; y eso son en buena medida los universales abiertos. Están los universales abiertos fundamentalmente en el cómo; y los cerrados en el qué. La compatibilidad de su ejercicio depende de que ese qué se adapte al cómo. La legitimidad de qué se hace o decide depende en una sociedad abierta tanto de su contenido como del cómo se llega a él.

Y, sin embargo, la idea misma de universalidad es una categoría filosófica cultural, occidental. Y la Filosofía misma, como nos señala Steiner en *The Poetry of Thought*, es un tipo de narrativa, de relato explicativo; mas no el único posible. Se nos plantea el reto de construir una metanarrativa o de la comprensión mutua de las diferentes narrativas posibles. No solo vamos a un mundo policéntrico, sino también y al tiempo polinarrativo. Reto de llegar a una teoría, un discurso, una visión común de los retos y necesidades de la navegabilidad y navegación de la nave espacial Tierra destino futuro desde las diferentes narrativas posibles. De construcción del orden internacional y la gobernanza global sobre la base de la idea de la legitimidad y la acción compartida. Lo importante es, efectivamente, que el gato cace ratones, que afrontemos su navegabilidad y navegación.

Nuestras vidas son, en nuestra tradición cultural —por expresarlo con las palabras de Jorge Manrique—, los ríos que van a dar en la mar, que es el morir. Compara también el Tao la vida con el río, pero no se fija solo en el agua que va a dar en la mar, sino en la que se evapora para convertirse en nube para iniciar de nuevo el camino. Está la montaña en el mar y el mar en la montaña.

2.2. Una aproximación al quiénes: polis y Tianxia

¿Y si, en lugar de la *polis* en que vivimos desde *La República* de Platón y la *Política* de Aristóteles, de la política en la que parecemos desde siempre vivir, hubiéramos vivido en la *Tianxia* que Confucio, Mencio, Mozi, Xunzi o Huanfeizi concibieron en las obras que conforman la Filosofía política clásica china como la unidad de gobierno natural de los seres humanos? *Tianxia*: todo bajo el cielo, seres que bajo él habitamos. Y, en consecuencia, la labor y reto del pensamiento y la acción política fuera la de superar los gobiernos o unidades políticas territoriales para desde ellas construir o contribuir al gobierno de todo bajo el cielo. Y el orden natural de las cosas fuera la existencia de un Gobierno mundial junto y sobre los gobiernos territoriales. Pues presupone, *a sensu contrario*, la *polis* —sea esta encarnada por la ciudad griega o el Estado contemporáneo— necesariamente otras *polis*, un nosotros frente o contra los otros, y la necesidad de relación con otras *polis*, la distinción entre política interior y exterior, y, como correlato de la identificación de Constitución que regula el sistema político y rige la vida política de la polis con el contrato social y la cúpula de la pirámide kelseniana del Derecho, la identificación de la sociedad y el sistema internacional con el estado de naturaleza. Supone, también, una concepción espacial del poder político, ausente de la tradición china.

¿Y si desde esa óptica de la *Tianxia* como concepto y unidad referencial y a la luz de esa Filosofía política clásica china y de *Las estrategias de los reinos combatientes*—texto fundacional de la historiografía china, como la *Historia de la guerra del Peloponeso* lo es de la nuestra— analizáramos la Teoría de las Relaciones Internacionales y el sistema internacional existente, al objeto de contribuir a su conceptualización, conformación y evolución?

2.3. Una aproximación al qué de la Teoría de las Relaciones Internacionales

Tal es la pregunta que algunos académicos chinos en el ámbito de las Relaciones Internacionales, tras formarse y doctorarse en universidades anglosajonas de re-

ferencia, se plantean desde la traslación de la disciplina al ámbito académico chino, al desarrollar su trabajo sobre ella. Y para responderla acometen una búsqueda en las fuentes con el propósito de extraer conceptos útiles para la formulación o reformulación de la Teoría de las Relaciones Internacionales, desarrollada fundamentalmente en tres direcciones, los que Qin Yaqin denomina enfoques anverso, reverso e interactivo, en función de su relación con la Teoría de las Relaciones Internacionales elaborada en Occidente. Mientras la primera se refiere a la interpretación de la realidad a través de un sistema conceptual chino establecido y la segunda emplea un sistema conceptual extranjero —en este caso, la Teoría occidental de las Relaciones Internacionales— para interpretarla, la interactiva “construye un diálogo intercultural, reflexivo y crítico, que aplica simultáneamente marcos conceptuales autóctonos y extranjeros”. Corrientes que cuentan cada una con figuras referenciales: Zhao Tingyang y su teoría del sistema de la *Tianxia* en el enfoque anverso; Yan Xuetong y su obra *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power* (2011) en el reverso; y Qin Yaqin con su teoría de la relacionalidad en el interactivo.

Búsqueda que lleva a Zhao Tingyang a desarrollar su Teoría de las Relaciones Internacionales a partir del concepto de *Tianxia*, para lo que se remonta al sistema creado bajo este durante la dinastía Zhou (1046-256 a.C.) para sostener que era el sistema mundial ideal, que se basaba en tres ideas subyacentes: “en primer lugar, las soluciones a los problemas de la política mundial dependen de un sistema mundial universalmente aceptado y no de la fuerza coercitiva; en segundo lugar, dicho sistema está justificado en términos políticos si sus acuerdos institucionales benefician a todos los pueblos de todas las naciones; y, en tercer lugar, dicho sistema funciona si genera armonía entre todas las naciones y todas las civilizaciones...” (Qin Yaqin, 2012: 72). Un sistema global basado en la extensión al conjunto del mundo de la idea de la sociedad familiar, caracterizada por la integridad del vínculo familiar, de modo que “la cuestión del ego-alter no se plantea en absoluto”. Lo que le lleva a considerar el mundo actual como “un ‘no mundo’ que, en el plano filosófico e institucional, no es un mundo en absoluto”, encarnación de un sujeto colectivo, sino más bien un escenario geográfico en el que realizar los intereses de los Estados; y plantea el reto de convertir el “no mundo” en un verdadero mundo a partir de la toma de conciencia del vínculo familiar universal.

A Qin Yaqin, frente a una Teoría de las Relaciones Internacionales centrada en las estructuras y los actores, a llamar la atención sobre las relaciones, a decirnos que gobernar es gobernar relaciones, a conceptualizar y propugnar una gobernanza relacional fundamentada en la confianza y caracterizada por el énfasis en la negociación frente al control; como un proceso de toma de acuerdos, desta-

cando su naturaleza dinámica; y la consideración de las relaciones, y no los actores, como el objeto de gobierno. A llamarnos la atención, también, sobre las ideas de proceso y de la metarrelación o naturaleza de las relaciones y la lógica a ellas subyacente: frente a la hegeliana tesis-antítesis-síntesis y el pensamiento dicotómico de que una cosa no puede ser esa y la contraria; la de que el *yin* coexiste con el *yang* en un todo armónico y al tiempo lo genera, de que más que una tesis y una antítesis enfrentadas pueden existir y existen cotesis simultáneas. La dialéctica china o *Zhongyong* (la “vía intermedia” o “vía mutuamente inclusiva”), establece la hipótesis de que las relaciones entre los dos polos (*yin* y *yang*) no son conflictivas, sino que pueden evolucionar juntas para formar una síntesis armoniosa, una nueva forma de vida que contiene elementos de los dos polos y que no se puede reducir a ningunos de los dos. Y tiende por ello a canalizar las relaciones por la vía de la cooperación.

Búsqueda que lleva, en fin, a Yan Xuetong, a recordar los tres tipos de autoridad que distinguían los clásicos: *Wangquan*, o autoridad compasiva o humanitaria (“*humane authority*”), basada en un alto grado de influencia moral y ejemplaridad y justicia, que hace posible la unidad y la aceptación consensuada del poder; *Baquan*, o hegemonía basada en el poder material; y *Qiangquan* o tiranía, basada en el recurso a la fuerza militar y a las estratagemas. A la luz de lo que considera que afronta China dos opciones fundamentales en su ascenso hacia el liderazgo global: convertirse en un Estado hegemónico que sustituya en el liderazgo a los que le han precedido, y que, como ellos, pierda su liderazgo un día, con el riesgo de que se cumpla en uno u otro proceso de cambio la maldición de Tucídides; o que su ascenso suponga un caso único en la Historia de ascenso o transformación al tiempo hacia la autoridad compasiva o humanitaria, rompiendo así los ciclos de la Historia y su repetición, y haciendo posible la transformación del propio sistema internacional hacia un punto de equilibrio superior. Y propugna esa apuesta por la autoridad humanitaria y por la transformación del sistema internacional, consciente de que hoy es la democracia la fuente de la legitimidad política. Apuesta que lo es, a su vez, por el sueño chino. Interior y exterior.

Que le lleva también, entre otras cuestiones, a preguntarse por la naturaleza y conformación del poder total de una potencia, y a afirmar el carácter multiplicativo y determinante del poder político. Como Nye, acepta la distinción entre poder duro (PD) —que comprendería el poder militar (PM) y el poder económico (PE)— y poder blando —que comprendería el poder político (PP) y el poder cultural (PC)—, de modo que el poder total de una potencia sería no solo el poder duro sino también el blando, el resultado de la suma de ambos: Poder Nacional

Total PNT = PD + PB = PM + PE + PP + PC. Mas frente a Nye sostiene Yan Xuetong que no es tal la fórmula que determina el poder total de una potencia, sino $PNT = (PM + PE + PC) \times PP$. Lo que explicaría, por ejemplo, la multiplicación del poder total de China a partir de la gestión política de los otros factores por Deng Xiao Peng. Poder político a su vez determinado por la capacidad de atraer a los mejores a su servicio, lo que a su vez requiere la apertura. ¿No tiene acaso sentido y mejora la teoría? ¿No resultaría esperable que en los manuales y cursos de Relaciones Internacionales se explicara, al tratar el poder total de una potencia, además de la teoría del poder blando de Nye la del carácter multiplicativo del poder político de Yan Xuetong?

Las ideas formuladas desde China contienen una doble potencialidad de proyección o aportación enriquecedora a la reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Por un lado, la de su desarrollo con la integración de aquellas provenientes del enfoque interactivo y del reverso, como la atención a las relaciones y a la gobernanza interrelacional, a los procesos y a la metarelación, o la consideración del carácter multiplicativo del factor político en el análisis del poder de los actores y de la naturaleza de la autoridad de estos. Por otro, la consideración de los planteamientos del enfoque anverso al abordar la transformación del sistema internacional en un sistema de gobernanza global.

2.4. Una aproximación al cómo de la construcción de la Teoría de las Relaciones Internacionales

Nos plantea, por un lado, la experiencia china de recurrir a su propia tradición cultural, a su Historia y a su Filosofía política, para intentar aplicar sus conceptos y lecciones a la comprensión del mundo de hoy y la conceptualización del sistema internacional, el interés de abordar la reflexión sobre estos desde nuestra propia experiencia y tradición. De recordar que hubo un momento en que España fue potencia hegemónica, en que descubrió un mundo nuevo y tuvo que pensar —o desde España se pensó— de nuevo el mundo. Y que ese pensamiento influyó decisivamente entonces en la conformación de la Teoría de las Relaciones Internacionales y en la conformación de los conceptos sustentadores del sistema internacional, que contemporáneamente nos llegan de fuera.

Decisiva fue, por poner tan solo un ejemplo, la controversia de Valladolid, la afirmación de la humanidad de los habitantes del Nuevo Mundo, y con ella de la universalidad de la condición humana y los derechos que de ella se derivan. España constituye, en su proyección y expansión global, un caso pionero y extraor-

dinario en la Historia de reflexión moral sobre las implicaciones de sus descubrimientos, las condiciones y límites de la expansión de su poder y su ejercicio, las bases teóricas de la legitimidad del mismo. Una reflexión sobre las implicaciones globales e históricas de su ascenso que, salvando todas las distancias, observamos también ahora en China.

Decisivas también las aportaciones de Suárez y Vitoria, y en general de la Escuela de Salamanca, a la conformación del Derecho Internacional, presentes sus ideas en los orígenes y fundamentos de lo que es hoy el sistema internacional. Ideas, por cierto, paradójicamente con mayores posibilidades de encuentro con las ideas chinas; pues responden a una Filosofía política del todo, a una lógica del bien común del todo por encima de las partes, anterior y superior a la fragmentación del poder y el equilibrio y contrapeso de poderes que orienta la estructuración del sistema internacional de Westfalia. Unas ideas, una filosofía, en ese sentido, que podrían dialogar o encontrarse con las que se derivan de la *Tianxia*... Unas ideas en buena medida presentes en la Teoría de la Sociedad Internacional desarrollada desde la Escuela española de las Relaciones Internacionales. Perspectiva de la Sociedad Internacional en su conjunto, y de las relaciones que más allá o través de las fronteras estatales se desarrollan en ella por todos los actores relevantes, desde los individuos a los Estados. “La Teoría de la Sociedad Internacional se construirá —sostiene Celestino del Arenal en *Etnocentrismo...* (2014)—, desde sus primeras formulaciones, al menos por una parte significativa de sus defensores, sobre la base de tomar en consideración la evolución histórica y el protagonismo, histórico y actual, de las sociedades internacionales no occidentales y del pensamiento no occidental sobre las relaciones internacionales”. Lo que en su opinión la constituye en base especialmente idónea a partir de acometer el diálogo con aportaciones y visiones no occidentales para la construcción en común de una Teoría de las Relaciones Internacionales común. Para dialogar con las aportaciones que sobre ella desde China se formulan.

Nos plantea, por otro, el reto de extraer lecciones sobre los intentos previos de afrontar la relación civilizacional con China, y en particular de la “controversia de los ritos” iniciada desde que Matteo Ricci consiguiera que la Compañía de Jesús fuera aceptada por el emperador de China en su corte y en su Imperio. Imagina en una de sus novelas a través del sueño de uno de sus personajes Ismail Kadaré la resurrección de los imperios muertos, la aparición de nuevo del mapa, por ejemplo, del Imperio Romano como si nunca hubiera dejado de existir, y se nos plantea la pregunta de cómo sería el mundo y la vida si siguiéramos siendo o fuéramos hoy ciudadanos de este. Soñamos a veces los sueños, y otras se nos apare-

cen: tal pudiera haber sido la impresión de Ricci y los jesuitas que le acompañaron y sucedieron cuando se encontraron con el Imperio del Centro, la primera civilización encontrada en la expansión occidental que no ha podido ser ignorada ni destruida. Admiración e intriga de encontrar en la China del Emperador Kangxi un Imperio de tan bastas dimensiones capaz de mantener el mayor grado de riqueza y bienestar material de la época al tiempo que una unidad política basada en criterios racionales bajo la autoridad de un Emperador filósofo-rey y la administración de un mandarinato meritocrático que constituía una fuente de inspiración para la reflexión política que se acometía en Europa en tiempos de reforma y contrarreforma. Lo que llevó, por un lado, a un intento de diálogo, descubrimiento y comprensión mutua, de compatibilización entre cosmovisiones; y, por otro, a la irradiación del pensamiento confuciano al debate filosófico y político en Europa.

Compañía de Jesús para difundir su palabra y su fe a donde no había llegado, se encontraron los jesuitas en China ante un mundo que desde su perspectiva encarnaba parte de lo que buscaban, que les hacía preguntas para explicarse y explicar lo que pudiera ser una *res pública* perfecta que, en tiempos de imposición en Europa de la razón de Estado, hacía del arcano del Imperio —por utilizar la expresión de Lanxin Xiang (2020)— la legitimación del Estado a través del comportamiento ético de los gobernantes en interpretación del mandato del cielo y la mediación entre la naturaleza y este, identificado estos el Dios cristiano con el Señor del Cielo. Pregunta, sobre todo, sobre la compatibilidad de la Filosofía confuciana inspiradora de los ritos y actos chinos con la fe cristiana que entre ellos quería promover, y la necesidad y posibilidad de flexibilización interpretativa que pudiera hacerlo posible. Esfuerzo acomodaticio cuestionado por otras órdenes religiosas asentadas en China con vocación igualmente misional, que llevó a la conocida como “controversia de los ritos” que de hecho planteaba una triple cuestión: sobre si se debería permitir a los cristianos chinos seguir practicando los rituales de honra a los antepasados (controversia de los ritos); sobre cómo presentar palabras clave como el Dios cristiano en la lengua china (controversia de los términos); sobre si los mandarines chinos cristianizados podían seguir practicando en el templo los rituales en honor a Confucio que formaban parte de sus funciones (controversia del templo). Como nos señala Lanxin Xiang, si reemplazáramos los términos de entonces por los definidores de la universalidad occidental de hoy como individualismo, derechos humanos, democracia, contrato social o Estado de Derecho, podríamos encontrar una iluminadora similitud con las preguntas que cabe plantear y se plantean en la interlocución occidental con China. ¿Cómo

compatibilizar los ritos de gobernanza china con los occidentales? ¿Cómo expresar los valores universales de los derechos humanos en una China que no reconoce la universalidad, y cómo y hasta dónde acomodar sus criterios rectores a esta? ¿Cómo y hasta qué punto acomodar las peculiaridades de su sistema político y sus mecanismos de legitimación al templo universal de la democracia?

La controversia de los ritos se prolongó durante casi dos siglos y centró en buena medida el debate de la cristiandad, hasta que las bulas papales de 1714 y 1742 pusieron fin al intento acomodaticio de los jesuitas, estableciendo la incompatibilidad del culto a los antepasados con la religión cristiana, aunque reconociendo sin embargo la compatibilidad de otras tradiciones chinas. Hoy olvidada en Occidente, sigue especialmente presente como antecedente y referente en la milenaria memoria china al considerar su relación con Occidente, en negativo, pues su resolución selló una etapa de intento de entendimiento y comprensión desde el respeto mutuo; y en positivo, pues hubo una época en que se dio tal intento, en comparación a la cual en su perspectiva palidece la actitud de superioridad y centralidad occidental exportadora de su universalidad desde el triunfo político de la Ilustración, que comporta un planteamiento unidireccional en la construcción de la universalidad compartida. Poco después de acceder al papado en 1939, Pío XII modificó en el decreto *Plane Compertum* los de sus antecesores que dieron fin a la controversia, dejando de considerar supersticiosos los ritos y costumbres chinas, que quedaban permitidas a los católicos chinos, y reconociendo al confucianismo como una filosofía inherente a la cultura china y no como una religión incompatible con el catolicismo. En esa perspectiva histórica, tal vez no sea de extrañar que, como primer jesuita en acceder al papado en la Historia, el Papa Francisco haya recurrido la recuperación de la figura de Matteo Ricci como referencia para recuperar la relación entre Occidente y China, y, siguiendo sus enseñanzas, haya llegado en Septiembre de 2018 a un acuerdo con el Gobierno chino para el nombramiento consensuado de obispos y la presencia y acción de la Iglesia católica en China.

No se quedó, por otro lado, como decíamos, la controversia de los ritos en el debate teológico en relación a China. Constituye la otra cara de la moneda de su onda expansiva la introducción del pensamiento confuciano en Europa y su repercusión en la evolución del pensamiento metafísico, político y económico. Influencia sustantiva, pues difícilmente podríamos comprender el pensamiento de Leibniz o de los fisiócratas sin la referencia al pensamiento político o económico chino. E influencia instrumental, pues la referencia al pensamiento y a la organización política china constituyó un *leitmotiv* comparador con la realidad política

europaea y justificador de propuestas de su mejora. Cabe en este sentido destacar la evolución en la percepción de China en el desarrollo de la Ilustración; desde la admiración de los jesuitas y los primeros humanistas, de Leibniz y los fisiócratas, y el intento de traslación de ideas chinas a Europa, a la progresiva categorización del sistema chino como despótico y su armonía como inmovilismo a partir del triunfo político de la Ilustración con la Revolución Francesa y la articulación de un nuevo sistema de ideas políticas con vocación de proyección universal y civilizatoria. Pues en la visión dicotómica occidental la legitimación y universalización de la teoría de la democracia de la Ilustración conlleva la despotización, la caracterización de la tradición política china como despotismo oriental, por utilizar la conceptualización de Max Weber. Se tiñe Oriente de amarillo y corresponde a Occidente interpretarlo y redimirlo.

Se vio así sin buscarlo inmerso el pensamiento chino en la polémica entre Reforma y contrarreforma, que Linxan Xiang califica como primera guerra civil de Occidente. Frente al intento de restauración de la universalidad católica y equilibrio entre el poder religioso y el político, en cuyo marco se inscribe el acercamiento jesuita a China, se impone la razón de Estado y el Estado absoluto, frente al que a su vez acaba emergiendo el discurso legitimador de la división de poderes y el contrato social como nueva Filosofía política unificadora de la Europa cristiana, expresión de la civilización universal que se reclama heredera de la greco-romana y que procede universalizar. No serán esas las ideas occidentales que lleven a la crisis del sistema político imperial chino, sino las de la selección de las especies darwiniana introducida a finales del siglo XIX, iniciando un período republicano que acabará llevando a la fundación de la República Popular China por el Partido Comunista Chino. Lo que le llevará a verse inmersa en la confrontación Este Oeste de la Guerra Fría, que Lanxin Xiang califica, en la perspectiva de las ideas, como segunda guerra civil de Occidente, pues en definitiva se trata esta de la pugna entre qué ideas expresión de universalidad occidental y los modelos políticos y socioeconómicos en que se reflejan acabarán imponiéndose como encarnación de la universalidad occidental. No supondrá, contra la proclamación de Fukuyama, el fin de la Guerra Fría el de la Historia, sino en el caso de China en buena medida la recuperación de la tradición confuciana y su creciente presencia en la legitimación y acción de su sistema político. Lo que introduce la tensión entre la legitimidad comunista y revolucionaria y la de esta proveniente en contraste con una sociedad en que el avance en la riqueza se ve acompañado por el avance en la desigualdad. De su compatibilización, de la construcción y reconstrucción de la legitimidad depende, como a lo largo de su Historia y de la Historia,

el futuro del sistema chino, y con ello del ejercicio de su centralidad en el sistema internacional y su transformación.

Sin olvidar que la confrontación de las ideas presentes en la “controversia de los ritos” y su solución supone de hecho el desplazamiento del centro del poder europeo de la Europa mediterránea y latina a la Europa central, al plantearnos desde España cómo recurrir a nuestra propia tradición en el diálogo con China para la superación del etnocentrismo y la configuración de la Teoría de las Relaciones Internacionales, junto al de nuestra tradición de pensamiento internacional procedente de la Escuela de Salamanca haremos bien en tener especialmente presente las lecciones a aprender de la “controversia de los ritos”. Desde España, y desde Occidente y el mundo en general.

2.5. Una aproximación por profundización y trascendencia, a la luz de la construcción europea y de la gobernanza global

No vivimos en Europa desde la creación del Consejo de Europa y de la Unión Europea en el orden internacional del equilibrio de poderes, en el que hacia dentro cada Estado puede tener el sistema político y el ordenamiento jurídico que considere oportuno en ejercicio de su soberanía nacional mientras respete las reglas del sistema internacional hacia fuera; sino en la Europa del orden internacional basado en el común compromiso con los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia y su realización a través de normas y estándares compartidos, y en la Europa del mercado interior, la moneda única y las políticas comunes integrada en una comunidad de Derecho con una proyección y actoría internacional común. Ni se identifica ya la Sociedad Internacional con el estado de naturaleza, sino con el contrato social con contenido social, para el que resulta referencial la Carta Social Europea. Una Europa que no solo se construye hacia dentro, sino también hacia fuera. Y para hacerlo apuesta por el multilateralismo.

Se supera así la dicotomía entre imperio y equilibrio de poder en la que, como nos señalaba Cooper, se ha situado la construcción del orden internacional, para trascenderlo en la construcción de una comunidad de Derecho. Requiere la superación del estado de naturaleza con el que esta se ha identificado y su transformación en contrato social compartido por la humanidad del diálogo y el consenso, del punto de encuentro sobre las ideas fundacionales y sus presupuestos, en definitiva, sobre el poder, su legitimidad y eficacia. No solo de la reflexión y teorización sobre el cómo de la sociedad y el sistema internacional; sino también y sobre todo sobre el qué, el para qué y el por qué. Y si vamos del qué al para qué, tal vez deba-

mos preguntarnos no solo o no tanto sobre la reconfiguración de la Teoría de las Relaciones Internacionales, como por la transformación del sistema internacional en un sistema de gobernanza global para la navegación y navegabilidad de la nave espacial Tierra destino futuro.

Diálogo entre todos y entre ellos necesariamente con China, a la luz de su propio debate sobre el sistema político nacional e internacional en el proceso de reflexión en que se halla en su contexto de ascenso o retorno global. Supone, como en el caso del recurso a la Filosofía política tradicional china y al sistema confuciano y su reflejo en las aportaciones desde China a la Teoría de las Relaciones Internacionales, la construcción europea un retorno de la moral a la construcción política, una superación a la lógica de juego de suma cero caracterizadora del sistema internacional del equilibrio de poder. Caracteriza Lanxin Xiang (2020) a Estados Unidos como la nueva Roma, y la Europa posmoderna de la construcción europea como la nueva Grecia, y no descarta crecientes diferencias entre ellas, destacando la proximidad de planteamientos, a pesar de las diferencias de valores, entre Europa y China en contraste con un Estados Unidos propenso a contemplarla como el rival cuestionador de la hegemonía de la maldición de Tucídides, que podría llevarlas a erigirse en *intelectual soul mates* en la construcción de la gobernanza global.

Supone la gobernanza global de alguna manera la de la *Tianxia*, e implica plantearse la afrontar el reto de convertir el “no mundo” en un verdadero mundo a partir de la toma de conciencia del vínculo familiar universal que nos reclamaba Zhao Tingyang, y es por ello que en esa superación de la *polis*, esa asunción del todo más allá de las partes, de la nave espacial Tierra en la que todos viajamos destino futuro, no solo resulta China fundamental por la gravedad de su actoría internacional, sino por la aportación paradigmática que puede realizar desde su tradición filosófica y civilizacional.

2.6. De la conjuración de la maldición de Tucídides

Sitúa Tucídides el origen de la guerra del Peloponeso en el temor de Esparta de que “los atenienses se hicieran más poderosos, al ver que la mayor parte de Hellas se encontraba bajo control de Atenas”, lo que le lleva a declararle la guerra para evitar su superación como potencia hegemónica. Formulan a partir de ello los teóricos de las Relaciones Internacionales la “maldición de Tucídides”, según la cual el cambio de potencia hegemónica en el sistema internacional se da como resultado de una confrontación de esta con la anterior, que conlleva una reconfiguración de la estructura y reglas de juego de este. El ascenso global de China ha suscitado en el mundo aca-

démico, especialmente en el anglosajón, el debate de si implicará el cumplimiento de esa profecía, esa maldición, si conllevará necesariamente una confrontación entre la potencia hegemónica y la potencia ascendente, como bien nos plantea Henry Kissinger en *On China* (2011) cuando nos señala vías para su evitación.

Vienen a decirnos las ideas y aproximaciones chinas en este ensayo expuestas que la “maldición de Tucídides” se cumplirá si pensamos como Tucídides, en términos tesis-antítesis-síntesis; mas no a partir de la asunción de la coexistencia del *yin* con el *yang* y su interacción positiva —en la que pueden coexistir co-tesis que conviven e interactúan armónicamente, y eventualmente se trascienden en una universalidad o paradigma superior—, de las ideas que desde China a partir de esta se formulan.

Vienen a decirnos, también, que tan relevante puede ser lo que haga China como lo que no haga en el proceso de restauración cultural y retorno a la centralidad global en que está inmersa. Que no necesariamente va a seguir la lógica de ascenso y caída de las potencias hegemónicas precedentes, más propia de una visión lineal que cíclica de la Historia, como de hecho se plantea en la reflexión en ella emprendida, en la que se pregunta cómo superarla. Lo que no está en su lógica civilizacional e histórica, como la imposición universal de un modelo, o de su propia universalidad. Nos decía Sun Tzu que el buen general es el que obtiene victorias sin tener que dar batallas.

2.7. Y una reflexión final

A la luz del camino recorrido, la cuestión no es solo la universalidad o fragmentación de la Teoría de las Relaciones Internacionales, el futuro de su qué; sino la pregunta de su para qué. Nos plantea su respuesta la necesidad y reto de pensarla más allá, en gran angular, y en definitiva no solo en términos del funcionamiento del presente; sino de las necesidades del futuro, a la emancipación de los seres humanos que reclamaba Celestino del Arenal, sin olvidar a Jean Monnet cuando nos decía en sus memorias que la Historia no se ha hecho solo preguntándose sobre lo posible, sino por lo necesario. Se nos plantea el reto de asumir el mundo policéntrico que comporta el papel de China como actor principal en el gran teatro del mundo, de conocer y comprender las ideas chinas y con ellas desde las nuestras dialogar para construir en común nuestra gobernanza común, afrontar los problemas de nuestra humanidad común.

¿Ideas chinas? Nos señalaba José María Ridao en la presentación de *Ideas chinas* en Madrid que las encontradas en su lectura le habían resultado en muchos casos ex-

trañamente familiares, al tratarse de ideas que se habían considerado en el debate que ha caracterizado la evolución de la Filosofía occidental, pero que fueron descartadas y excluidas, dejadas de lado de la corriente principal; y aludía por ejemplo a la tradición pitagórica orillada por la aristotélica que acabó imponiéndose. De alguna manera, nos encontramos al encontrarnos con la tradición de pensamiento chino con el que pudo ser y no fue el nuestro, y conociéndolo y dialogando con él ampliamos nuestra propia tradición y visión, asumimos en mejor y mayor medida el desarrollo del espíritu y el alma humana en toda su potencialidad, nos conocemos mejor a nosotros mismos y al otro y podemos mejor llegar a ser todo lo que podemos ser.

Es la nuestra, como nos decía Simone Weil, un alma enraizada, entre otras cosas en la propia tradición de pensamiento y cultura. Si nuestras raíces están conectadas a su tierra, buscan nuestras ramas encontrarse en el cielo con nuestra común condición humana y con el alma universal, y puede ser ese encontrarse el cielo, esa coevolución, esa interacción entre el *yin* y el *yang* mutuamente transformadora. Constituye así el encuentro de las nuestras con las ideas chinas una oportunidad única de añadir a nuestra tradición de pensamiento otra durante milenios desarrollada, de construir entre todos la universalidad de todos.

Nos decía María Zambrano que el ser humano es el único que no solo padece la Historia, sino también la hace, quiere hacerla, y en ese querer realiza su esencia. Y la hace, quiere hacerla con ideas que realizar en ella. Constituye este ensayo un intento de aportación, de continuación del diálogo que reclama también de otras voces, escrito con la convicción de que, más allá de la aportación que pueda hacer cada una, es en el camino de la aportación y la escucha mutua, en la interacción entre el *yin* y el *yang*, que avanzamos en la vía, vamos dando el paso con el que —en expresión del *Tao Te King*— se inicia un camino de tres mil leguas, y en esa escucha, en esa interacción podemos transformarnos y transformar la Teoría de las Relaciones Internacionales y sobre todo la Sociedad Internacional de que es objeto, la vida del hombre en sociedad para hacer posible su emancipación, su realización en toda su potencialidad, su desarrollo y su libertad.

Referencias bibliográficas

- COOPER, R. (2000): *The post-modern state and the new world order*, Londres, Demos/The Foreign Policy Centre.
- DEL ARENAL, C (2014): *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, Madrid, Tecnos, 2014.

- ESTEBAN, M. (2006): *Nacionalismo y cambio político en China después de Tiananmen*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- KISSINGER, H. (2011): *On China*, New York, Allen Lane Penguin Books.
- LEONARD, M. (2008): *¿Qué piensa China? El debate interno sobre su futuro*, Barcelona, Icaria-Política Exterior, col. Antrazyt 277.
- (2012b): “What does the new China think?”, en LEONARD, M. (ed.): *China 3.0*, European Council on Foreign Relations.
- MAHBUBANI, K (2008): *The New Asian Hemisphere. The irresistible shift of global power to the East*, Nueva York, Public Affairs.
- (2013): *The Great Convergence. Asia, the West and the Logic on One World*, Nueva York, Public Affairs.
- MONTOBBIO, M. (2008): *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global*, Barcelona, Icaria, col. Antrazyt 274.
- (2014): *La geopolítica del pensamiento. Think tanks y Política Exterior*, edición actualizada. Monografía/Documento de trabajo, Real Instituto Elcano (enero).
- (2017): *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Barcelona, Icaria-Real Instituto Elcano.
- POPPER, K. R. (2006): *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- QIN YAQING (2012): “Cultura y pensamiento global: una teoría china de las relaciones internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 100 (diciembre), pp. 67-90.
- QIN YAQING y YAN XUETONG (2013): “Pensamiento chino y relaciones internacionales: dos miradas”, *Documentos CIDOB Asia*, nº 28 (julio).
- SHAMBAUGH, D. (2013): *China Goes Global. The Partial Power*, Oxford University Press.
- STEINER, G. (2011): *The Poetry of Thought. From Hellenism to Celan*, New Directions Books.
- XIANG, L. (2020): *The quest for Legitimacy in Chinese Politics. A New Interpretation*, Londres y Nueva York, Routledge.
- YAN XUETONG (2011): *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, Princeton University Press.

7. Del concepto de “sociedad internacional” a la teoría clásica de la integración

Gustavo Palomares Lerma

Universidad Nacional de Educación a Distancia

En este estudio incorporado en el libro homenaje al profesor Celestino del Arenal —mi profesor de Relaciones Internacionales— y maestro —junto con el profesor Roberto Mesa— desde una forma nueva de entender el concepto de sociedad internacional como centro de las Relaciones Internacionales, analizaremos la relación íntima existente entre los conceptos de sociedad y sistema internacional, con la teoría clásica de la integración, pero también respecto a las últimas consideraciones políticas internacionales —especialmente desde los presupuestos clásicos “realistas” en el estudio del “equilibrio de poder”— que consideran la “integración y cooperación” como uno de los procesos necesarios en la búsqueda de dinámicas reguladoras y equilibradoras que caracterizan el actual “desorden mundial” en el proceso progresivo en los últimos años de atomización del liderazgo.

1. Sistema e integración internacional: orden y/o desorden mundial

Una parte de los estudiosos y especialistas que optan por la utilización del concepto de sistema internacional¹ consideran que los procesos de integración su-

¹ Son muchas y variadas las aproximaciones que utilizan el concepto de sistema en la consideración de las principales dinámicas internacionales, también las de integración, la referencia más clásica en Mitrany (1943). La edición de 1966 es más completa e incorpora algún material de avance logrado en algunas de las organizaciones contempladas; también de Mitrany, 1962. Sobre distintos ámbitos de

pranacional no modifican la consideración conceptual del objeto de estudio y que, por lo tanto, no es posible contentarse con el recurso a conceptos tan vagos como los de *sociedad* o *comunidad*; primero, porque estos vocablos son susceptibles de múltiples interpretaciones; segundo, porque su uso supone aceptar un proceso difícilmente asumible: nada permite afirmar que la existencia de las *relaciones internacionales* con altos niveles de dinámicas integradoras, como las existentes en esta fase de la globalización multipolar, haya dado nacimiento a una *sociedad* y, mucho menos, a una *comunidad internacional*. En el primer caso y, sobre todo, en el segundo, ello supondría haber alcanzado un estadio que no parece corresponder al estado en el que se encuentra el mundo, ni tampoco están en consonancia con los procesos mayoritarios de integración regional o sectorial que, con excepción del proceso de integración europea, tiene un ámbito de *comunitarización* muy acotado y gozan de una integración supranacional, cuando la tienen, muy limitada.

Un ejemplo para comprender la configuración del sistema internacional podría ser el juguete de las *mamuscas* rusas, en donde el sistema universal —la muñeca más grande— en su interior encierra diferentes subsistemas, en donde todos ellos gozan de las mismas características fundamentales que la anterior y la posterior —las muñecas cada vez más pequeñas que se encierran unas dentro de las otras—. Los procesos de integración, más aún si cuentan con ámbitos de supranacional limitada, subrayan la voluntad para crear un subsistema regional (*mamusca* intermedia, si seguimos el ejemplo) en donde los principales actores estatales avanzan hacia el establecimiento de políticas comunes con instrumentos en el proceso de elaboración, ejecución y control, derivados de cesiones medidas de soberanía.

Según estos planteamientos, si nos referimos al criterio tradicional *ubi societas, ibi jus*, está claro que las relaciones internacionales en esta fase actual de progresiva integración regional y grado de supranacionalidad todavía escapan, en lo esencial, al imperio del derecho, que es el único capaz de fundamentar la existencia de una *sociedad*, en el sentido completo del término. Desde esta consideración, no es posible considerar en el medio internacional que las dinámicas

la evolución del sistema internacional y el Derecho dentro de esta visión clásica: Friedmann, 1964; Jenks, 1958. La gran referencia en el estudio de la integración regional y global dentro del sistema internacional es Haas, 1964; también de Haas, 1958; 1961; 1976a y 1976b. Complementando a Haas véase Lindberg, 1963. Son destacables también las visiones de Dennett. 2011; Weaver, 1998; Böök, 1999; Andrews, 2000. Imprescindibles también las visiones de la integración desde la idea del “sistema mundo” de Wallerstein, 1998 y 1999. Para su visión sobre la crisis del sistema internacional y los distintos procesos integradores véase Wallerstein, 2003.

organizativas, integradoras, incluso las que cuentan con una mayor voluntad supranacional, puedan suponer una dinámica progresiva histórica hacia la conclusión y administración del *Pacto Social roussoniano*, pero esta vez aplicado al ámbito internacional —verdadero sueño *kantiano* del idealismo más activo—, en virtud del cual cada actor individual habría renunciado a una parte de su libertad soberana para, gracias a la delegación del poder en una autoridad común, garantizar la seguridad de todos.

Para estas visiones que defienden la progresiva aplicación de algunos de los modelos del clásico pacto o contrato social al ámbito internacional, como veremos más adelante, las dinámicas de integración y cooperación suponen los motores principales de transformación armonizadora del medio internacional y de las organizaciones internacionales, derivadas de estos procesos en los distintos niveles y espacios, sería las administradoras de dicho pacto.

Sin embrago, para las posiciones sistémicas, más realistas en sus distintas versiones, la ausencia de una *sociedad internacional* dificulta hablar, salvo en modo analógico, de *comunidad internacional*, puesto que esta última forma de solidaridad implica, además de la existencia de lazos materiales, la adhesión a un mismo código de valores y una voluntad supranacional inexistente. Por lo tanto, sería un abuso lingüístico o, cuando menos, una anticipación aventurada, tratar las relaciones internacionales, incluso aquellas que cuentan con fases cambiantes pero progresivas cotas de integración y de cooperación, en términos de *sociedad* y, mucho menos, de *comunidad*.

Es necesario, no obstante, realizar también un examen crítico, a esta noción más conservadora teórica e ideológicamente del sistema internacional y del lugar que ocupan en él los procesos de integración y de supranacionalidad, como lo hacen la mayor parte de los autores y especialistas españoles; incluso también algunos que, como el profesor Marcel Merle —todo un clásico en el aprendizaje de nuestras Universidades—, lo emplean pero sin mucho convencimiento. Él mismo destaca cómo la construcción de modelos mundiales basados en la *extrapolación de una sola variable e incluso sobre la correlación entre distintas variables* es inoperante desde el momento en que se excluye del campo de investigación la función, el comportamiento de los actores y las dinámicas nuevas, como la de integración, que entran con cierto peso en el sistema y que cada vez, de forma creciente, adquieren un peso decisivo en los ámbitos regionales (Merle, 1997: 34).

En cuanto a la definición de un sistema que se fundamentase exclusivamente en las relaciones clásicas entre los actores estatales, relativizando o ignorando las dinámicas integradoras sea cual sea su calado, profundidad y enfoque, presenta

el inconveniente inverso y *reduce abusivamente el estudio de las relaciones internacionales al de las constelaciones diplomático-estratégicas* (Merle, 1997: 37) o incluso al de agencias y/o grupos económicos, comerciales y/ o financieros, en donde los más especulativos —como hemos visto especialmente desde la crisis de 2008—, condicionan sobremanera los procesos de integración. Desde esta consideración y siguiendo esta lógica, los *actores que siguen siendo considerados secundarios* y las dinámicas —tanto las integradoras y globalizadoras, como las de fragmentación y disgregación— de esta *obra* representada en el escenario internacional, podrían ser no suficientemente valorados e incluso ignorados, lo que supondría no tomar en consideración actores y procesos determinantes en este —que es calificado por algunos clásicos— nuevo “*desorden*” mundial.

Sin embargo, en esta era de la globalización cada vez más fragmentada es necesario destacar, más que en otros momentos históricos y teóricos, algunas de las grandes debilidades que caracterizan las teorías de la integración desde el concepto de sistema internacional, con todas sus variantes y matices —que son muchos y mayoritarios— en el universo conceptual y metodológico de las Relaciones Internacionales. En este sentido, Ralph Pettman, con un apropiado escepticismo respecto a los supuestos innovadores enfoques que valoran en las relaciones internacionales dinámicas relativamente recientes y transformadoras como la integración, con diferentes métodos pero con viejo objeto de estudio dominante, sugiere que han existido históricamente dos aproximaciones a las relaciones internacionales y sus dinámicas en función del objeto estudiado: una corresponde al esquema estatocéntrico, o modelo de “política internacional” con una multitud de Estados de desigual capacidad persiguiendo “intereses nacionales” diferentes y encontrados, incluso en la propia dinámica integradora. Desde esta óptica, los procesos integradores tienen un claro sentido instrumental en la defensa del sempiterno interés nacional. El otro, un enfoque más globalista en donde la toma en consideración de los principales sujetos protagonistas —más aun en las dinámicas integradoras— nunca puede restringir o limitar el objeto de investigación, sino que pone su atención en el estudio del enfrentamiento global, ya sea en espacios con altos o bajos niveles de integración o incluso de fragmentación, en términos de relaciones horizontales que sobrepasan los límites geográficos y el elemento puramente estatal, en donde el principal objeto de estudio son las consideraciones tanto socioeconómicas, como políticas, demográficas o incluso culturales entre los múltiples sujetos; por lo tanto, la integración desde esta óptica pasa a ser un elemento nuclear en las relaciones internacionales.

Esta división simplificadora, pero muy clara en la relación existente entre objeto de estudio y dinámicas, presentada por Pettman en su libro *State and Class: A Sociology of International Affairs*, critica otros enfoques que, aduciendo la defensa de los “principales sujetos y dinámicas” y con un planteamiento supuestamente objetivista, intentan enmascarar numerosos análisis —incluidos los derivados de los procesos integradores— reducidos a una parcela del fenómeno estatal y de claro sentido instrumentalista a la política de poder, donde a lo largo de las investigaciones se va descubriendo que los principales sujetos y dinámicas interestatales, no por casualidad, se transforman en únicos y exclusivos².

En este mismo sentido, coincidiendo con Pettman, Banks amplía el estudio realizado por Vasquez sobre las verdaderas aportaciones del behaviorismo a los presupuestos teóricos anteriores; para ello parte, no de un estudio de la supuesta ampliación del objeto de estudio y las dinámicas que se produce entre sujetos, sino que analiza el fin último de la investigación en la consideración del objeto, dinámicas e interacciones como las de integración o, dicho de otra forma, destacar el aspecto cualitativo y no cuantitativo en la consideración de este. La conclusión de su estudio señala que el behaviorismo nunca cuestionó los presupuestos fundamentales respecto al objeto y las dinámicas —como las de integración y cooperación— existentes en el enfoque realista subyacente y se centró en los métodos de investigación; al igual que pasó con el idealismo a la hora de valorar la integración, se centró más en los valores y las prescripciones de política y menos en los procesos transformadores y en las dinámicas de cambio en el avance supranacional. Por lo tanto, ambas posiciones mayoritarias y troncales dejaron en manos del realismo y del intergubernamentalismo el control de las cruciales suposiciones estatocéntricas a la hora de analizar y valorar la integración³ dentro del sistema internacional.

La crítica realizada por estos autores, con la que coincidimos plenamente, se podría ver ampliada si analizamos algunos de los criterios utilizados para conceptualizar y delimitar, desde un punto de vista teórico actual, las dinámicas integradoras como un objeto central de nuestra disciplina y no solo, como hacen la mayor parte de las aproximaciones desde el ámbito anglosajón, como un elemento marginal y colateral en el estudio de las relaciones globales.

El criterio de los actores, o mejor dicho del “principal actor” al que hace referencia Pettman, como condicionante de las dinámicas, ha sido utilizado por algunos autores vinculados al planteamiento realista a la hora de abordar

² La clasificación descrita puede encontrarse en Pettman, 1979: 53-34.

³ La investigación puede encontrarse en Vasquez, 1983: 13-15. En idéntico sentido Banks, 1985: 11.

tímidamente o, en su caso, ignorar los procesos de integración y/o de cooperación; no es necesario recordar nuevamente los supuestos de los que parten estudios clásicos como los de Aron, Wright, Virally o Hoffmann⁴, que incluso realizan sus análisis en distintos momentos en donde la integración —al menos la europea— tiene un peso significativo. Algunos de estos estudios consideran un conjunto de actores e interacciones, también las de cooperación, en su reflexión sobre el medio internacional, pero la referencia obligada, el tamiz que filtrara el análisis de dichos actores y dinámicas, no deja de ser el componente estatal. Esta limitada visión vacía de contenido lo que podría ser un análisis sincero y rico de los diferentes sujetos e interacciones en las relaciones internacionales, derivado de un protagonismo creciente de los actores no estatales, pero también de los estatales en dinámicas como las de integración y cooperación, dentro de una visión crítica y de progreso que tiene en cuenta una realidad internacional cada vez más compleja y cambiante. Podría decirse que sus análisis de los diferentes actores y dinámicas, algunos de ellos innovadores metodológicamente, se centran en una visión casi exclusivamente descriptiva de las relaciones internacionales y de las relaciones de integración dentro de ellas, limitando el objeto de estudio a un viaje de ida y vuelta, en donde se parte del Estado y se vuelve obligadamente a él.

2. Dinámicas integradoras y sociedad internacional

La definición de las dinámicas integradoras desde el concepto de sociedad internacional se ajustaría más exactamente a una explicación en la que las distintas aproximaciones teóricas y epistemológicas asignan mayoritariamente a estos procesos ámbitos transformadores y de avance fundamental del medio internacional. Estos procesos permiten primar las variables de cambio, pluralidad y complejidad en la propia evolución de la sociedad internacional y por lo tanto es imprescindible una explicación teórica de la integración y cooperación como objeto de estudio y reflexión, si se quiere llegar a un conocimiento científico de la realidad global.

Si vinculamos la explicación racional de los procesos de integración a ser un mero apéndice del sistema de Estados, se admite que el mundo es un conjunto cerrado y cada vez más estrecho, siendo estas las características fundamentales para constituir también las relaciones integradoras en un *sistema*; si partimos de

⁴ Véanse de estos autores: Aron, 1962; Wright, 1955; Virally, 1959: 438-ss.

este presupuesto, será preciso admitir que este sistema más o menos integrado, más o menos cooperante, más o menos global y/o supranacional, está caracterizado por una jerarquización y una dependencia muy acentuada. Ello se deriva no solo del número y de la diversidad de los actores en presencia, sino también de la multiplicidad de los subsistemas que, se quiera o no, son actores singulares con necesidades propias y peculiaridades en todos los aspectos. Para entenderlo, basta con señalar que la superficie del globo está dividida en más de doscientos Estados; unidades políticas que, todas ellas, aspiran a una soberanía cada vez más matizada por los procesos de mundialización, globalización e integración, pero que son muy diferentes las unas de las otras en tamaño, en recursos y en potencia. En donde, partiendo de una necesidad recíproca inevitable, su dispar peso, distintas prioridades y su diferente poder e influencia, incluso también, como es lógico, como parte de procesos de integración de distinto grado de supranacionalidad; todos estos factores, se traducen en el actual medio internacional en fenómenos de dominación directa e indirecta, multilateral y/o global. La *fotografía* del medio internacional así considerada, muy ajustada a la realidad diversa, semiintegrada y compleja internacional que nos toca administrar día a día, tiene que ver más con la estructura de una sociedad, y menos con la aproximación a las dinámicas integradoras desde la supuestamente imagen *aséptica* de sistema.

La complejidad y el dinamismo, principales características de la realidad internacional —más aún hoy con las modificaciones trascendentales y contradictorias que estamos viviendo—, no nos permite desperdiciar elementos de juicio en el estudio científico del medio internacional adoptando criterios restrictivos que dejarían fuera elementos imprescindibles para realizar un análisis crítico de los acontecimientos internacionales y en la configuración de un diferente orden internacional. Es por ello que la noción de sociedad internacional es la más adecuada para realizar una caracterización teórica y conceptual de las interacciones integradoras; en primer lugar, porque es fiel reflejo del carácter compuesto y complejo de las relaciones —especialmente las supranacionales— que se producen en la escena internacional de nuestros días, y en segundo lugar porque introduce la perspectiva valorativa en el análisis de actores, factores y dinámicas. Estos elementos pesarán en la consideración que Antonio Truyol y Serra, maestro de Celestino del Arenal y de la Escuela española de las Relaciones Internacionales realizará del concepto de sociedad internacional, centro de las relaciones sociales en el medio internacional y también de la teoría integradora, que define desde su carácter relacional: *Se trata de relaciones entre grupos humanos*

*diferenciados... es una sociedad de comunidades humanas con poder de autodeterminación, de entes colectivos autónomos*⁵.

Desde estos presupuestos, la sociedad internacional como concepto nuclear a partir del cual nos aproximamos al estudio de las dinámicas de integración, carece de entorno externo y cuenta solamente con un entorno interno que coincide con el universo y con la realidad internacional que hoy conocemos, en donde los procesos de integración y cooperación son una parte indivisible de la estructura y dinámica del tejido social internacional; una realidad en donde los múltiples actores tienen un peso que es necesario considerar y la acción de una fuerza —por ejemplo una integradora—, que partiendo de un sentido restrictivo nunca hubiera sido considerada, puede ser determinante en la evolución, desarrollo y configuración de la propia sociedad internacional⁶.

Tal realidad considerada como núcleo a partir del cual se analizan las relaciones integradoras, implica un variado elenco de relaciones dependientes entre sí y también de actores: que van desde los Estados, como miembros privilegiados: sobre todo en el plano formal, las organizaciones internacionales, ya sean de integración y/o de cooperación, y un innumerable grupo de actores de la más variada naturaleza y alcance, hasta el individuo, pasando por otros fenómenos sociales, como los grupos de presión, etc. La actuación de tales actores viene condicionada por una amplia serie de factores, siendo las relaciones en sí mismas de la más variada naturaleza política, económica, cultural, económica y un largo etcétera, que comprende todo tipo de relaciones sociales, en donde las de integración ocupan un lugar destacado.

Desde esta perspectiva, como considera Truyol, “la agrupación de los Estados que calificamos de internacional —aunque en puridad es, como señalara en su día Kant, interestatal— no constituye, digamos por desgracia, una comunidad; en todo caso, ha de considerarse más como una sociedad que como una comuni-

⁵ La obra de Truyol como referencia original de la Escuela española de Relaciones Internacionales y, a la vez, principal base teórica en español sobre la integración, en la consideración filosófica, política y jurídica de las dinámicas integradoras desde una perspectiva histórica puede encontrarse en Truyol, 1949; 1950; 1951; 1981; 1995; 1981.

⁶ Sobre el concepto de sociedad internacional, el papel de las dinámicas integradoras dentro de ella y las teorías de la integración, pueden consultarse Truyol, 1957; 3ª ed., 1973. También Truyol, 1958 y 1963. En este mismo sentido, Truyol, 1968. Probablemente su obra cumbre en la consideración de las dinámicas centrípetas (integración como centro de las fuerzas transformadoras) en la sociedad internacional sea *La Sociedad internacional*, 1974. Los artículos y reflexiones de Truyol que vinculan los conceptos de sociedad internacional e integración también merecen citarse al constituir probablemente la fuente bibliográfica teórica fundamental sobre esta cuestión. Véase, Truyol, 1941; 1956; 1957, 105-123; 1958/1959; 1959a; 1959b; 1961; 1965a; 1965b; 1965c; 1966; 1990; 1991; 1996.

dad. Si bien hay entes sociales por esencia comunitarios (como la familia, el pueblo, la Iglesia y otros por esencia societarios (como la sociedad por acciones), la comunidad y la sociedad son formas de agrupación que pueden darse sucesiva o alternativamente en una misma agrupación, según varía el grado de su integración, pudiendo pasar de una a otra, ya sea porque una comunidad se relaje y convierta en sociedad o una sociedad se haga, por así decir, más integrada y densa y llegue a ser comunidad” internacional y/o regional integrada⁷.

Siguiendo esta lógica en la conexión existente entre los conceptos de sociedad, comunidad e integración es evidente que la agrupación de los Estados —considerados como principales actores en esta tipología diversa y compleja de relaciones— que calificamos de internacional, puede constituir una sociedad o una comunidad en función de sus lazos integradores y de su mayor o menor grado de supranacionalidad. Desde esta consideración, el avance progresivo de una sociedad a una comunidad —especialmente desde la consideración estatal—, es directamente proporcional al avance progresivo desde la cooperación intergubernamental hasta la integración supranacional.

Estos enfoques, analizan las dinámicas transformadoras dentro de la sociedad internacional como un elemento a tener en cuenta en la inevitable visión valorativa y no solo descriptiva del investigador frente a su objeto de estudio. Esta visión comprometida, “conciencia crítica” en el estudio o análisis, tanto Kalevi J. Holsti como Ekkehart Krippendorff señalan que no solo determinará el concepto y objeto de las relaciones internacionales y de las principales dinámicas integradoras que en ella se desarrollan, sino que también condicionará las suposiciones fundamentales hechas por los especialistas sobre el mundo dinámico que están estudiando, en donde la integración y cooperación serán motores de avance y progreso en la búsqueda de una gobernanza global. Dicho de otra forma, la implicación crítica y científica en un mundo y en una sociedad internacional en cambio⁸.

Esta interpretación estará en consonancia con la de Georg Schwarzenberger, que define las relaciones internacionales como el estudio de “las relaciones entre grupos, entre grupos e individuos y entre individuos, que afectan esencialmente a la sociedad internacional en cuanto tal”. Con una precisión destacable, este

⁷ Rec. en Truyol, 2003: 24-36. Este es el último texto redactado y corregido por el profesor Truyol; en él reflexiona sobre las nuevas dinámicas de globalización y mundialización.

⁸ Sobre la implicación del estudioso en el objeto de estudio y la importancia que asigna a las dinámicas de cambio, entre ellas las de integración y cooperación desde una perspectiva crítica, son interesantes las reflexiones de Holsti, 1971: 39. También en Krippendorff, 1989: 31. Sobre esta cuestión consultar igualmente Mesa Garrido, 1984: 19-ss.

autor señalará a la sociedad internacional y a las fuerzas que la mueven como centro del objeto de estudio:

El campo de la ciencia de las relaciones internacionales es la sociedad internacional; las relaciones entre los individuos y grupos que se hallan activa o pasivamente implicados en este complejo social; los tipos de conductas en el medio internacional; las fuerzas interactivas que dirigen la acción en la esfera internacional y las pautas de las cosas que hayan de ocurrir en el ámbito internacional⁹.

A la hora de valorar esas fuerzas interactivas, Schwarzenberger en su obra *Power Politics: A Study on International Society*, concretamente en su tercer capítulo referido a “Conditions of International Order”, señala que la única posibilidad para superar las dinámicas del “poder político”, como referencia central de la anarquía dominante en la sociedad internacional, propiciando una progresiva gobernabilidad, *no se encuentra en Naciones Unidas que depende y dependerá siempre de las potencias mundiales*, sino en caminar de una sociedad hacia una comunidad internacional que tenga como base una integración federal¹⁰.

Es bien interesante este enfoque que recoge McDougal (1953) porque subraya la idea que vincula poder con sociedad internacional, y esta a su vez, con comunidad, y descentralización; ambos elementos, comunidad y descentralización, distintivos de la idea integradora y del distinto carácter y grado supranacional de los procesos integradores. Siguiendo esta lógica, una sociedad internacional se caracteriza porque el poder está descentralizado, distribuido entre grupos y distintos actores que lo monopolizan en sus respectivos ámbitos. Dentro de esta atomización del poder en la sociedad internacional, sobresale un marcado carácter estatal que tiene una tendencia histórica a monopolizarlo como instancia suprema que se impone al resto de sujetos y actores. La dinámica federal y federalizante en la sociedad internacional que pueden suponer los procesos de integración, atomizan el ejercicio estatal del poder y permiten una importancia

⁹ Es interesante señalar la idea de fuerzas interactivas en la sociedad internacional destacando la integración como una de las más reseñables; véase Schwarzenberger, 1951: 3.

¹⁰ Como señala el propio Georg Schwarzenberger en *Power Politics*: “...the alternative to anarchy is government, and the alternative to an international society is an international community” (1951:737). Su poca confianza hacia Naciones Unidas y el papel que pueda tener como elemento superador de la política de poder es claro: “Thus, it is complete illusion to imagine that world peace depends on the United Nations. The United Nations depends on peace between the world powers. The problem of how to break the vicious circle of power politics in disguise is still unsolved... in certain regional and functional patterns of integration, is necessary a ‘nuclear pattern’ of federal integration”. Probablemente el estudio más detallado de su obra referido al concepto de sociedad internacional y a la superación de la “política de poder” por la vía de las “fuerzas interactivas” es el de McDougal, 1953: 115-119.

relativa mayor al resto de actores no estatales. Por lo tanto, con todas las salvedades respecto al imperante “nuevo” desorden mundial¹¹, la idea de que existe una tendencia hacia una forma híbrida de “pacto federal” en el ámbito internacional y en los distintos espacios regionales, que pueden representar las tendencias integradoras y de cooperación en una sociedad global en proceso de *comunitarización*, se impone desde la consideración de la variable de cambio imprescindible en la búsqueda de una mejorable gobernanza global.

Desde esta visión teórica, la idea del *pacto* y su aplicabilidad no solo al proceso político y social interno sino también a la sociedad internacional en proceso irregular y discontinuo pero inevitable hacia la *comunitarización*, parte por afirmar la existencia de distintos actores internacionales, todos ellos con poder de autodeterminación que se encuentran sometidos voluntaria e involuntariamente a distintas fuerzas; dichas fuerzas condicionan su estructura, su comportamiento e, incluso, pueden modificar su propia naturaleza. La permanente lucha entre estas fuerzas ha sido uno de los ámbitos de reflexión teórica sobre las dinámicas integradoras, especialmente desde su explicación más societaria y estructural al considerar —como hace Truyol— que dentro de la sociedad internacional operan dos tendencias contradictorias que provocan una tensión continua¹²:

- a) Una tendencia *centrífuga* (centrípeto para cada sociedad política o estatal particular): las sociedades políticas dotadas del poder de coerción legítima tienden a reforzar los vínculos internos, a hacerse autosuficientes, a no depender de nadie, en detrimento de las relaciones internacionales y de las dinámicas de integración y cooperación. Predomina una tendencia hacia la fragmentación, la diversificación y el aislacionismo.
- b) Una tendencia *centrípeto* (centrífuga para cada sociedad política o estatal particular): los procesos de sociabilización y mundialización progresiva, que no se detiene ante obstáculos como las fronteras políticas y el ejercicio perfectamente delimitado de las soberanías, provocan inevitables procesos integradores y cooperativos de distinta consideración, contenido y naturaleza, que en

¹¹ Véase Pettman, 1979.

¹² Sobre las fuerzas integradoras y disgregadoras en choque en la evolución de la Sociedad Internacional véase Truyol, 1987: 20-ss. También Palomares Lerma, 1994: 21-ss; 2008. Sobre las fuerzas en permanente tensión en la sociedad internacional puede consultarse Mesa, 1977: 7-SS.; Del Arenal, 1987: 14-ss. También Krippendorff, E., 1975, ed. castellana. 1985: 9. Desde el análisis de las distintas corrientes marxistas puede consultarse: Kubalkova y Cruickshank, 1980: 273-ss.

definitiva son fuente de enriquecimiento mutuo. Predomina una tendencia hacia la integración, la coordinación y la cooperación de distinta naturaleza, diferente intensidad y desigual grado de supranacionalidad.

La referencia a las “fuerzas integradoras” en la sociedad internacional permite aprehender las relaciones internacionales desde una óptica distinta a la utilizada por criterios y conceptos como pueden ser el de *sistema internacional*. El concepto de *sociedad*, que supone una dinámica integradora, varía significativamente el alcance y sentido de las relaciones consideradas, por cuanto definir las como una forma social universal supone destacar que es más que la simple suma o yuxtaposición de las relaciones existentes en su seno; supone afirmar la interdependencia y/o dependencia existentes entre ellas y su capacidad para, por la vía integradora y/o cooperativa, constituir otros actores y “políticas” que inciden en el progresivo cambio de su configuración y competencias. En conclusión, desde esta forma de entender la estructura y dinámica de la sociedad internacional, los procesos de integración serían, política y jurídicamente, algo más que la suma exacta de las competencias delegadas por los distintos actores estatales que los componen¹³.

Aún con todo, la utilización del concepto de *sociedad internacional* para abordar el análisis conceptual y metodológico de la integración, no impide considerar que el Estado sigue teniendo un papel relevante en las dinámicas internacionales, más incluso en los procesos de integración y cooperación, si bien es necesario destacar el protagonismo creciente de otros actores o colectividades que de forma progresiva van poniendo en discusión la visión casi exclusivamente estatocéntrica de la sociedad internacional. Ahora bien, estas relaciones no estrictamente estatales en la tensión permanente entre fuerzas que mueven la sociedad internacional, sitúan a los procesos de integración y cooperación como los elementos más

¹³ Según esta teoría, la forma política derivada de la integración adquiere un rango y naturaleza propia que va más allá de la expresa delegación de los Estados reflejada en los respectivos tratados y conforma dinámicas singulares que es imprescindible valorar de forma autónoma y yuxtapuesta a la de los Estados implicados; para el caso concreto del proceso de integración europea en esta aproximación más política y sociológica véase Truyló, 1999: vol. I. Desde el ámbito jurídico es necesario considerar la denominada “teoría de los poderes implícitos”, según la cual las organizaciones internacionales, especialmente las de integración, gozarán de competencias no expresamente atribuidas por los tratados fundacionales que sean indispensables para el eficaz ejercicio de sus funciones. Este debate en el ámbito jurídico y concretamente referido a la Unión Europea se encuentra muy desarrollado en la consideración de la distribución de competencias; puede encontrarse en Martín y Pérez de Nanclares y López Escudero, 2000: 17; Martín y Pérez de Nanclares, 2005: 355-377. También Martínez, 2007; López Bogdandy y Bast, 2002: 19-67; Albertí Rovira, 2003; Urrea Corres, 2002.

ricos, más vivos de dicha sociedad; los factores más dinamizadores y transformadores en un mundo y en una sociedad internacional en cambio.

Referencias bibliográficas

- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2003): “La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros. (Hacia una lógica constitucional más visible de la atribución de competencias a la Unión)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 65, pp. 37-71.
- ANDREWS, K. (2000): “Our Understanding of Other Minds: Theory of Mind and the Intentional Stances”, *Journal of Consciousness Studies* 7 (7).
- ARON, R. y MARC, A. (1948): *Principles du federalisme*, París.
- (1962): *Paix et guerre entre les nations*, París, Calmann-Lévy. [*Paz y Guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza, 1985].
- BANKS, M. (1985): “The interparadigma debate” en LIGHT, M. y GROOM, A. J. R. (eds.): *International Relations. A Handbook of Current Theory*, Londres, Pinter.
- BARBÉ, E. (2007): *Relaciones Internacionales* (3ª edición), Madrid, Tecnos.
- (2014): *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.
- BÖÖK, L. (1999): “Towards a Theory of Reflexive Intentional Systems”, *Synthese* 118 (1).
- CALDUCH CERVERA, R. (1991): *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales.
- (1993): *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- CAPORASO, J. A. (1975): “Theory and Method in the study of international integration”, *International Organization*, 25.
- CAPOTORTI, F. (1983): “Supranational organizations”, en *Encyclopedia of Public International Law* (Bernhardt, R. ed.), Dordrecht, Ed. Nijhoff, 5, pp. 262-268.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (2018): *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press.
- DEL ARENAL, C. (1979): *La teoría de las relaciones internacionales en España*, Madrid, International Law Association (sección española).
- (1987): *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos (4ª edición revisada y ampliada).
- (2009): “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 181-268.

- (2014): *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: una visión crítica*, Madrid, Tecnos.
- DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (2015): *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- DENNETT, D. (2011): “Intentional Systems Theory”, en MCLAUGHLIN, B.; BECKERMANN, A. y WALTER, S. (eds.): *The Oxford Handbook of Philosophy of Mind*, Oxford.
- EATSBY, J. (2015): *Functionalism and Interdependence*, Boston, University Press of America.
- FRIEDMANN, W.G. (1964): *The Changing Structure of International Law*, Nueva York, Columbia Univ. Press.
- FRIEDRICH, C. J. (1969): *Europe: An Emergent Nation*, Nueva York, Harper and Row.
- GHERING, T. (1993): “Integrating Integration Theory: Neo-functionalism and International Regimes”, *Global Society*, vol 10, nº 3.
- GROOM, A. J. R. y HERACLIDES, A. (1985): “Integration and disintegration”, en M. LIGHT, y A. J. R. GROOM (eds.): *International Relations: A Handbook of Current Thought*, Londres.
- GROOM, A. J. R. y TAYLOR, P. (eds.) (1975): *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, Nueva York, Crane Roussack.
- HAAS, E. B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*, Londres.
- (1961): “International Integration: The European and the Universal Process”, *International Organization*, 15, 3 (verano).
- (1964): *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford Univ. Press.
- (1976a): *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, Institute of International Studies.
- (1976b): “Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration”, *International Organization*, 30, 2 (primavera).
- HAAS, E. B. y SCHMITTER, P. (1964): “Economics and Differential Patterns of Political Integration”, *International Organization* (otoño).
- HALLIDAY, F. (2002): *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- HANRIEDER, W. F. (1968): “Global Integration”, en *International Encyclopedia of Social Sciences*, Sills, D.L.
- HELD, D. (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press/Blackwell Publishers.

- HOCKING, B. y SMITH, M. (1990): *World politics: an introduction to International Relations*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf.
- HOFFMANN, S. (1966): "Obstinate or Obsolete? The Fall of the Nation State or the Case of Western Europe", *Daedalus* 95(3), pp. 862- 915.
- (1982): "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies* 21 (septiembre-diciembre), pp. 21-37.
- (1995): *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*, Boulder, Westview.
- HOLSTI, K. (1971): *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- (1991): *Change in the international system: essays on the theory and practice of international relations*, Edward Elgar Editors, Aldershot.
- HUGHES, B. y SCHWARTZ, J. (1972): "Dimensions of political integration and the experience of the European community", *International Studies Quarterly* 1, pp. 263-294.
- JENKS, C. W. (1958): *The Common Law of Mankind*, Nueva York, Praeger.
- KEOHANE, R. O (1983): "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en FINIFTER A.W. (comp.): *Political Science: The State of the Discipline*, American Political Association, Washington, D.C.
- (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview.
- KEOHANE, R. y HOFFMANN, S. (1993): *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- KRIPPENDORFF, E. (1975): *Internationales System als Geschichte. Einführung in die internationalen Beziehungen*, Fráncfort [*El sistema internacional como historia. Introducción a las relaciones internacionales*, México, F.C.E., 1985].
- (1989): "The Dominance of American Approaches in International Relations", en DYER, H. C. y MANGASARIAN, L. (eds.): *The Study of International Relations. The State of the Art*, Londres, MacMillan Press.
- KUBALKOVA, V. y CRUICKSHANK, A. (1980): *Marxism-Leninism and Theory of International Relations*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- LINDBERG, L. N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford Univ. Press.
- LINDBERG L. y SCHEINGOLD, S. (eds.) (1971): *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard Univ. Press.

- LINDEINER-WILDAU, K. V. (1970): *La supranationalité en tant que principe de droit*, Leiden, A.W. Sijthof.
- LIPSEY, R. G. y LANCASTER, K. (1956): “The General Theory of Second Best”, *The Review of Economic Studies*, vol. 24, nº 1, pp. 11-32.
- LODGE, J. (1978): “Loyalty and the EEC: The Limitations of the Functionalist Approach”, *Political Studies*, 26.
- LÓPEZ BOGDANDY, A. y BAST, J. (2002): “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (dirs.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Colegio Libre de Eméritos-Civitas.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y LÓPEZ ESCUDERO, M. (coords.) (2000): *Derecho Comunitario material*, Madrid, McGraw Hill.
- (2005): “El reparto de poder entre la Unión Europea y los Estados Miembros: en busca de mayor transparencia y mayor control”, en Vidal-Beneyto, J. (coord.): *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson.
- MARTÍNEZ, D. (2007): “El reparto competencial en la Unión Europea”, en *Documentos de trabajo de AUDESCO*. Ref. WPO701.
- MCDUGAL, M. S. (1953): *Dr. Schwarzenberger's Power Politics*, Faculty Scholarship Series, paper 2471. También en *American Journal of International Law*, vol. II.
- MERLE, M. (1997): *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza.
- MESA GARRIDO, R. (1977): *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus.
- (1980): *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus.
- (1984): “Una propuesta para el desarrollo del estudio de las relaciones internacionales”, *Relaciones Internacionales*, nº 31, (ene-mar), vol. XI, México, UNAM.
- MITRANY, D. (1966) [1943]: *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Oxford University Press.
- (1962): “The prospects of integration: federal or functional”, *Journal of Common Market Studies*, 4.
- NYE, J. S. Jr. (1971): *Peace in parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little Brown, 1971.
- (1991): “Hegemonía y cambio en la teoría de las relaciones internacionales”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 22, pp. 19-51.
- (1998): *Teoría y concepto de las Relaciones Internacionales. Relaciones Internacionales I*, UNED, Madrid.
- (2006): *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos.

- (2008): “Sociedad Internacional”, en *Diccionario de las Relaciones Internacionales y la política exterior*, Barcelona, Ariel.
- PENTLAND, C. (1973): *International Theory and European Integration*, Londres, Faber and Faber.
- PETTMAN, R. (1979): *State and Class: A Sociology of International Affairs*, Londres, Croom Helm.
- ROSENAU, J. N. (1966): “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, en BARRY FARRELL, R. (ed.): *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, North Western Univ. Press, pp. 27-92.
- SANAHUJA, J. A. (2008): “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV.AA: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.
- (2018): “Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, nº 2, (julio-diciembre), pp. 101-125.
- SCHMITTER, P. C. (1970): “A Revised Theory of Regional Integration”, *International Organization*, vol. 24, nº 4, pp. 836-868.
- (1969): “Three neofunctionalist hypotheses about international integration”, *International Organization*, 23.
- SCHWARZENBERGER, G. (1951): *Power Politics: A study of International Society* (2ª ed.), Londres, Stevens and Sons [*La política del poder. Estudio de la Sociedad Internacional*, México, F.C.E., 1960].
- SEWELL, J. P. (1960): *Functionalism and World Politics*, Princeton University Press.
- SMITH, H. (ed.) (2000): *Democracy and international relations: critical theories, problematic practices*, Londres, Macmillan Press.
- STEWART, W. H. (1982): “Metaphors, Models and the Development of federal Theory”, *Publius*, 12 (verano).
- TAYLOR, P. (1968): “The concept of community and the European integration process”, *Journal of Common Market Studies*, 7:2.
- (1978) “Functionalism: The Theory of David Mitrany,” en P. TAYLOR y A. J. R. GROOM (eds.): *International Organisation: A Conceptual Approach*, Londres, Pinter.
- (ed.) (1990): *Frameworks for international cooperation*, Londres, Pinter.
- TAYLOR, P. y GROOM, A. J. R (eds.) (1975): *The Functional Theory of Politics*, Londres, Basil Blackwell.

- TRANHOLM-MIKKESEN, J. (1991): “Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC”, *Millennium: Journal of International Studies*, 20, 1.
- TRUYOL Y SERRA, A. (1941): “Una nueva representación del espacio en derecho internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho* de Madrid, nº 4-5 (enero-julio), pp. 81-104.
- (1949): *Fundamentos de Derecho natural*, Barcelona, F. Seix, (reimp. 1951) (reproducción del artículo “Derecho natural” en *Nueva Enciclopedia jurídica*. Hay trad. portuguesa por Antonio José Brandao en el Boletim de Ministério da Iustica, Lisboa, nºs 28, 29 y 30 (1952).
- (1950): *Fundamentos de Derecho internacional público*, Barcelona, F. Seix, reproducción del artículo “Derecho internacional público” en *Nueva Enciclopedia jurídica*. Hay trad. portuguesa por R. Ehrhardt Soares (*Nocoes fundamentais Direito internacional público*), Coimbra, Arménio Amado, 1952.
- (1951): *Doctrines contemporaines du droit des gens*, París, A. Pedone (reproducción del estudio de igual título de la *Revue générale de Droit International Public*).
- (1956): “Introducción a la teoría de la política internacional”, en *Cursos y conferencias de la Escuela de Funcionarios Internacionales*, Madrid, pp. 519-547.
- (1957): “Factores geográfico-políticos de las relaciones internacionales: las fronteras y las marcas”, *Revista Española de Derecho Internacional* X, Madrid, pp. 105-123.
- (1957): *La Teoría de las Relaciones internacionales como Sociología. (Introducción al estudio de las Relaciones internacionales)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos (3ª ed., 1973).
- (1958): *Genèse et fondements spirituels de l'idée d'une communauté universelle*, Lisboa, Faculdade de Direito.
- (1958/59): “Soberanía del Estado y Derecho internacional”, *Anuario de Filosofía del Derecho* (Madrid), VI (1958/59), pp. 49-70.
- (1959a): “Las grandes potencias en la sociedad internacional: su esplendor y decadencia”, *Derecho de Gentes y Organización Internacional* (Santiago de Compostela), 3, pp. 29-58.
- (1959b): “Genese et structure de la société internationale”, *Recueil des cours, Academia de Derecho Internacional de La Haya*, 96, pp. 553-642.
- (1961): “Strukturwandel der Staatenwelt in der Gegenwart” (“Cambio de estructura del mundo de los Estados en la actualidad”), *Jahres-und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft*, Colonia, pp. 5-13.

- (1963): *Die Entstehung der Weltstaatengesellschaft unserer Zeit* (La génesis de la sociedad interestatal de nuestro tiempo), Múnich, A. Pustet.
- (1965a): “Les doctrines relatives aux relations internationales”, *Revue Générale de Droit International Public*, París, 69, pp. 5-38.
- (1965b): “Kjellén: de la teoría del Estado a la geopolítica”, en *Geopolítica y Geoes-trategia*, Universidad de Zaragoza, 1965, pp. 141-168.
- (1965c): “L’expansion de la société internationale aux XIX^e et XX^e siècles”, *Recueil des cours*, Academia de Derecho Internacional de La Haya, 116, pp. 95-179.
- (1966): “La organización mundial en perspectiva histórica. Idea y realidad”, en *O.N.U., año XX*, Madrid, Tecnos, pp. 51-63.
- (1968): *Der Wandel der Staatenwelt in neuerer Zeit im Spiegel der Völkerrechtsli-teratur des 19. und 20. Jahrhunderts* (El cambio del mundo de los Estados de nuestro tiempo reflejado en la literatura iusinternacionalista de los siglos XIX y XX), Bad Homburg, Verlag Gehlen.
- (1974): *La Sociedad internacional*, Madrid, Alianza (con un epílogo: “El fin de la era de Yalta y la revolución del Este europeo” 1993) (reimps. 1994; 2001).
- (1981): *Théorie du droit international public. Cours général*, tomo 173, *Recueil des cours*, Academia de Derecho Internacional de La Haya, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff.
- (1990): “Souveraineté” (1990): *Archives de Philosophie du Droit*, t. 35: *Vocabulaire fondamental du Droit*, pp. 313-326.
- (1991): “La aportación de la Academia de Derecho internacional de La Haya al desarrollo del derecho internacional público”, en J. PÉREZ DE CUÉLLAR y otros, *Desarrollo progresivo del Derecho internacional. Aportaciones de Organi-zaciones, Tribunales y Parlamentos internacionales*, Buenos Aires, pp. 207-217.
- (1995): *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, Madrid, Alianza (13^a ed. revisada, 1998). Hay trad. portuguesa de la 7^a ed. aumentada, por E. Barrilaro Ruas, Lisboa, Instituto de Novas Profissões.
- (1996): “Organisations et juridictions internationales et supranationales”, en *The Heritage of the Pre-Industrial European State (The Origins of the Modern State in Europe, 13th to 18th Century)*, Lisboa, pp. 243-260.
- (1999): *La integración europea. Análisis Histórico-Institucional con textos y do-cumentos*, Madrid, Tecnos, vol. I (Génesis y desarrollo de la Comunidad Eu-ropea (1951-1979)).
- (2003): “De una sociedad internacional fragmentada a una sociedad mundial en gestación (A propósito de la globalización)”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. V, Valencia, Tirant lo Blanc, pp. 24-36.

- URREA CORRES, M. (2002): *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, Colex-Universidad de La Rioja-Gobierno de La Rioja.
- VASQUEZ, J. A. (1983): *The Power of Power Politics. A Critique*, Londres, Frances Pinter.
- (ed.) (1996): *Classics of international relations*, Londres, Prentice-Hall International.
- VIRALLY, M. (1959): “Relations Internationales et Science Politique”, en *Les Affaires Etrangères*, París.
- WEAVER, W. G. (1998): “Corporations as Intentional Systems”, *Journal of Business Ethics* 17 (1), pp. 87-97.
- WALLERSTEIN, I. (1998): *Utopistics: Or, Historical Choices of the Twenty-first Century*, Nueva York, W.W. Norton & Company, Inc.
- (1999): *The End of the World as We Know It*, The University of Minnesota Press.
- (2003): *The Decline of American Power*, Nueva York, The New Press. 2003.
- WRIGHT, Q. (1955): *The Study of International Relations*, Appleton Century Crofts.

8. Las Relaciones Internacionales desde el Cono Sur de América Latina

Gladys Lechini

Universidad Nacional de Rosario

La necesidad de pararnos a pensar el mundo de hoy con una mirada situada en nuestras realidades regionales y locales se hace imprescindible. Como se ha diagnosticado en la convocatoria para este libro, estamos frente a un mundo “en transición, sin una estructura o fisonomía clara, sin conceptos, descripciones o metáforas ampliamente aceptadas capaces de describir el sistema internacional contemporáneo”. En este contexto la obra de Celestino del Arenal es fundamental, pues ha sido fuente de inspiración para académicos iberoamericanos y de las latitudes del Sur, permitiendo identificarnos en sus cuestionamientos al *mainstream* desde la academia española.

Con esta aportación le rendimos homenaje reflexionando sobre estas cuestiones a partir de su prolífica producción y revisitando los aportes latinoamericanos desde la perspectiva de la Escuela de Rosario. Aunque esta fue pionera en los estudios internacionales al crear en 1919 cursos de derecho diplomático, consular y de comercio internacional, que constituirían el embrión de una futura carrera de Relaciones Internacionales (RRII), ese impulso inicial se debilitó con los años. Junto a los enfoques históricos y jurídicos que predominaron en América Latina (AL) a lo largo de gran parte del siglo XX se sumó la priorización de la variable sistémica y los análisis del *mainstream* de las RRII provenientes de Estados Unidos, importados por académicos argentinos que allí se habían formado (Lechini y Rojo, 2019).

Sin embargo, a partir de los setentas, Rosario marcó su impronta de la mano del profesor y posteriormente ministro de Relaciones Exteriores Juan Carlos Puig, quien se animó a salir de los moldes prefabricados al proponer la

Teoría de la Autonomía, la cual planteaba una mirada local diferente de la sugerida por los académicos del norte, y en consonancia con algunas nuevas tendencias latinoamericanas forjadas a la luz de las crecientes desigualdades y cuestionamientos en torno a la inserción internacional de la región.

Sus planteamientos buscaban reflexionar desde una posición periférica, tomando en cuenta los condicionamientos del sistema internacional y las variables domésticas. Si bien desde una perspectiva teórica el pensamiento de Puig podría adscribirse a las corrientes realistas imperantes en EE.UU., no deja de ser un aporte original, convirtiéndose, como diría Colacrai (2009), en una auténtica producción latinoamericana.

En la misma sintonía podrían mencionarse los aportes previos de los teóricos de la Dependencia, que gestaron sus ideas sobre la base de los análisis realizados por Prebisch (Teoría del Desarrollo) (1949; 1963) y avanzaron hasta proponer soluciones extremas para cambiar el orden imperante. En una línea más cautelosa y complementaria de la de Puig se inscribe también el pensador y académico brasileño Helio Jaguaribe (*et al.*, 1969; 1982). Aunque nunca se conocieron, ambos desarrollaron recorridos de pensamiento similares valorizando la necesidad de una apropiada reinserción de nuestros países en un mundo en evolución. Tomando estos antecedentes cabe mencionar la reciente producción académica de la región que apunta a recuperar el legado setentista con aires del siglo XXI, dejándonos elementos *aggionardos* para actualizar nuestro pensamiento.

Consecuentemente, este trabajo pretende realizar un recorrido sobre cómo se construyeron los enfoques teóricos de las relaciones internacionales desde el Cono Sur latinoamericano. La idea es relevar brevemente cómo se intentó pensar desde América Latina de manera independiente, autónoma y sin las anteojeras de la mirada del Norte, en función de los problemas locales.

Tal como Sanahuja (2013) utiliza el “efecto Rashomon”¹ para analizar las diferentes narrativas en torno al multilateralismo, según sea desde EE.UU., la Unión Europea, el Sur Global o los emergentes, también esta imagen es muy útil para referirnos a dos narrativas: la visión hegemónica del Norte que ha prevalecido en los estudios internacionales desde sus orígenes y la del Sur, que partiendo desde una posición periférica apunta a construir un espacio teórico conceptual con “anclajes liberadores”, que otorguen herramientas para tener

¹ El “Efecto Rashomon” debe su nombre a la película de 1950 del director japonés Akira Kurosawa, en la cual varios individuos cuentan la misma historia de manera diferente, en función de sus percepciones, siendo todas las versiones posibles y verosímiles.

otra mirada respecto al orden internacional, las reglas de juego y las posibilidades de cambio.

Bajo estos lineamientos, abordaremos las perspectivas “Sur” latinoamericanas tomando en cuenta el contexto regional con algunas referencias al Sur Global, para luego ocuparnos —de manera enunciativa y sin pretender ser omnicomprendivos— de los distintos enfoques que, desde las relaciones internacionales o disciplinas afines, elaboraron una interpretación más acorde con las realidades y necesidades del lugar donde se situaban estos estudios.

1. El contexto latinoamericano

Este abordaje no puede encararse sin revelar los vaivenes sufridos por los países de la región desde la segunda posguerra. Son a tener en cuenta los períodos de crecimiento de las décadas de los años cincuenta y sesenta, las décadas del desarrollo, que fueron escrudiñadas por Prebisch y los desarrollistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). También los cepalinos mostraron la contracara de un desarrollo dependiente con sus diferentes versiones de la teoría de la dependencia. Esto es, desarrollo (en los países del centro) y subdesarrollo (en los países de la periferia) como dos caras de una misma moneda, generando una dependencia estructural que para muchos no encontraba otra salida que la vía revolucionaria. Los años sesenta y setenta presenciaron esta contradicción que trajo como respuesta los gobiernos militares y el terrorismo de Estado.

En los setenta, en un contexto de distensión en el Norte, de auge de las interdependencias y del proceso de transnacionalización, pero de conmoción en el orden económico gestado en Bretton Woods y de sorpresa por el shock petrolero, el Sur surgió airoso en el ámbito de las Naciones Unidas, planteando la solidaridad y la Cooperación Sur-Sur (CSS). Esta coyuntural cooperación se manifestó en los ámbitos multilaterales de Naciones Unidas (Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados y del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en 1974), en la cuadruplicación de los precios del petróleo que producían mayoritariamente los países del Sur (OPEP) y en el boicot de su venta a los Estados que apoyaban a Israel en la disputa con el mundo árabe (OPAEP) mostrando grandes éxitos que se diluyeron con el tiempo.

Así el “Sur” como concepto surgió como complementario y/o distintivo de una realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/desarrolla-

dos/centrales. El “Sur” como categoría comenzó a ser utilizada en el Norte, en el Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo o Diálogo Norte-Sur (Informe Brandt) en 1980².

El Sur está conformado por un conjunto de países periféricos o en desarrollo, que comparten similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos, con imposibilidades de incidir para cambiar las reglas de juego que los perjudican. No constituyen un grupo homogéneo, pues poseen diferencias entre los contextos locales, socioeconómicos, político-culturales, en función de las historias regionales y de los procesos de dominación que sufrieron. Sin embargo, esta idea del otro, del ser colonizado, fue de alguna manera uno de los conectores entre los países del Sur, del ahora denominado “Global South”.

Volviendo a la mencionada distensión en el Norte durante los años setenta, cabe recordar que durante esta etapa la guerra fría se trasladó al Sur. En el caso de América Latina, se produjeron golpes de Estado en Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia, Paraguay entre otros, apoyados por EE.UU. y con militares formados en el Comando Sur, quienes combatieron a “la guerrilla comunista apoyada por la URSS”. En ese período también recrudecieron las luchas interestatales entre jóvenes naciones africanas que respondían a intereses de EE.UU. y la URSS. Tales la guerra del Ogaden entre Etiopía y Somalia a modo de ejemplo, o la lucha por la independencia de las excolonias portuguesas en África: Mozambique, Angola, Guinea Bissau y Cabo Verde. Con la caída del imperio portugués (1975) sobrevino la guerra civil entre los movimientos de liberación nacional, apoyados por la URSS y EE.UU. y en el caso de Angola, con la intervención de cubanos y chinos. De relevancia también fue la lucha antiapartheid en Sudáfrica y por la independencia de Namibia, la guerra de Vietnam y la crisis en el sudeste asiático, en Camboya y Laos, así como la revolución iraní y la entrada de los soviéticos a Afganistán.

El regreso a la democracia en América Latina en los años ochenta, vino de la mano de la crisis de la deuda externa, en paralelo a una excesiva confianza puesta en las políticas de concertación latinoamericana³ (el Consenso de Cartagena, el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo) y el surgimiento del RIAL (Programa

² Esta Comisión fue creada a sugerencias del presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, en 1977. Integrada por altas personalidades políticas y académicas del ambiente internacional, intentaba plantear soluciones a la difícil situación del mundo de entonces, donde el 70% de la población vivía en persistente retraso económico y cultural. El desarrollo sería el eje y los actores las fuerzas productivas y el potencial humano de cada país.

³ Proceso de diálogo y negociación política para resolver problemas puntuales que surgió entre los países de América Latina en los años ochenta para escapar de la institucionalidad de la OEA, bajo el control de EE.UU.

de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina), para promover una más intensa cooperación académica. También llegaron los programas de ajuste estructural al África con el plan Berg⁴, que se replicaron en los años noventa en América Latina, con el Consenso de Washington, junto al fin de la guerra fría, el triunfo del neoliberalismo, la democracia y la economía de mercado.

Con el nuevo siglo nuevos vientos comenzaron a soplar en el Sur, en paralelo a situaciones críticas en el Norte. El 11-S y el cambio de prioridades en Washington llegó de la mano del crecimiento de los emergentes (entre ellos los denominados BRICS), la vuelta del multilateralismo y de las esperanzas de una modificación en las reglas de juego, a través de las cuales estos países buscaban “su lugar bajo el sol”.

En América Latina el ascenso de gobiernos llamados progresistas, tales los casos de Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Rafael Correa en Ecuador, José Mujica en Uruguay, entre otros, generó una sensación de nueva primavera y múltiples expectativas de conseguir una mejor inserción internacional en paralelo a una mayor distribución de la riqueza y disminución de las desigualdades.

Pero la crisis financiera de 2008 ocurrida en los países centrales —contra la cual el Sur parecía estar vacunado— también desembarcó en sus orillas, afectando más tarde pero severamente a las economías latinoamericanas, que no supieron o no pudieron salir del “modo extractivista” en el cual cayeron al convertirse en meras exportadoras de materias primas que el mercado chino y, en menor medida el indio, compraban.

Para la segunda década del siglo XXI, de los emergentes solo quedaron en pie China e India, habiendo aplicado disímiles políticas domésticas. Resta ver si sobrevivirán al coronavirus que se está expandiendo al momento de escribir estas líneas, o si saldrán fortalecidos. La crisis del coronavirus puede convertirse en una amenaza a la economía mundial al mostrar un aspecto vulnerable del neoliberalismo y la globalización como paradigmas de desarrollo de los últimos treinta años, o en una ventana de oportunidades para los países del Sur, si logran aplicar alerta temprana.

Por otra parte, las divergencias entre China como potencia emergente y EE.UU. que se tambalea en su “hegemonía dudosa” se nutren de la rivalidad económica, ideológica, militar y principalmente tecnológica (la “inteligencia artificial/5G”), agravada ahora por las sospechas y desconfianzas en torno al surgimiento

⁴ El informe “Desarrollo acelerado en África Subsahariana: un plan de acción” publicado por el Banco Mundial en 1981 y escrito por Elliot Berg es el decálogo de medidas de ajuste neoliberales que deberían aplicar los países africanos. Fue lanzado en respuesta al llamado Plan de Acción de Lagos de 1980 que proponía la autosuficiencia colectiva.

y expansión del coronavirus. Este hecho novedoso podría llevar a la “profundización de la virtualidad” y a la promoción de la desconexión (Amin, 1998), planteada hace varios años ya por Samir Amin para los países del Sur, que ahora se globalizaría con otras características.

2. Revisitando el norte a partir de una realidad diferente

Como se mencionaba al inicio, los diferentes diagnósticos de este mundo que va cambiando están vinculados a los relatos y narrativas acuñadas en los centros de poder mundial y a las correspondientes percepciones etnocéntricas elaboradas en los centros de producción de conocimiento, las cuales se posicionan como un pensamiento único. Estas fueron elaboradas en un momento histórico determinado (fines del siglo XX), en un eje entre EE.UU. y los principales centros europeos, conformando una particular lógica de entender el mundo occidental y cristiano, los criterios de desarrollo, lo moderno y lo primitivo. Generaron como universal lo que era particular, esto es universalizaron una visión del mundo tal como se concebía en occidente, según la experiencia histórica europea y luego (norte) americana. El auge del proceso globalizador con el fin de la guerra fría pareció confirmar esta supremacía, aunque voces muy atinadas terminaron finalmente reconociendo su concentración geográfica (Huntington, 1996).

Sobre estas percepciones y modos de construir conocimiento americanocéntrico nos alertaba el profesor Del Arenal profundizando el análisis en su excelente obra de 2014. Allí nos planteaba la necesidad de “avanzar en la formulación de teorías normativas donde estén presentes valores de paz, democracia y derechos humanos, pero también de solidaridad. Asimismo, se deben formular teorías críticas del actual orden mundial en lo que se supone de injusticia, exclusión y dependencia (Del Arenal, 2014: 12).

Obviamente estas teorías y enfoques no vendrán precisamente del centro — que con contadas excepciones— ha elaborado un discurso hegemónico, acorde con los valores e intereses de EE.UU. como articulador de teoría y práctica de las RRII. En tanto, si tomamos el pensamiento latinoamericano ya enunciado, encontramos antecedentes relevantes en la aportación de nuevas miradas y enfoques teóricos. No obstante, no ha sido sencillo desembarazarse de las categorías mentales con las cuales comenzamos a entender el funcionamiento del sistema internacional, ni sentirse “diferente” cuando los nuevos estudios eran cuestionados como absurdos, impertinentes o inútiles.

Los variados enfoques teóricos o esbozos conceptuales surgidos en América Latina —para el caso bajo análisis— fueron difícilmente reconocidos como tales por el *mainstream* de las RRII. Se consideraba imposible pensar el mundo globalmente desde una posición de periferia, lo cual podría ser aceptable: los enfoques globales se acuñan en los espacios donde se piensa y actúa globalmente. Por ello, para Hoffmann las Relaciones Internacionales son una ciencia social (norte) americana (Hoffmann, 1991). En tanto las miradas desde el Sur, nunca pretendieron tener validez universal, pero sí ser una teoría de resolución de problemas, al estilo coxiano (Cox, 1986) y así poder modificar situaciones de subordinación e injusticia.

Por eso Tickner (2003) encuentra como un rasgo común en la reflexión desde América Latina la idea de que la región necesita crear su propio conocimiento científico, extraído de su realidad respectiva y al mismo tiempo desarrollar sus propios instrumentos teóricos y metodológicos.

En ese sentido, académicos latinoamericanos, principalmente en Argentina y Brasil, reconocen que existe un enfoque teórico latinoamericano concebido para responder a las cuestiones locales desde una perspectiva local (Lechini y Dussort, 2019). “It is not absurd to construct a theoretical, methodological or conceptual framework to support external policies whose purpose is not the struggle for world power, but to overcome underdevelopment and dependence” (Bernal-Meza, 2016: 3).

Yendo aún más lejos, Cervo argumenta que las comunidades epistémicas en el norte intentan formatear a las voces del sur encajándolas en teorías que responden a sus propios intereses nacionales y globales (Cervo, 2008: 8). Por ello propone crear nuevos marcos conceptuales que interrelacionen conceptos que representan intereses y perspectivas del Sur.

3. El sur también existe⁵

Es conocido que las Relaciones Internacionales surgieron como una disciplina sincrética, que se alimentó de diferentes visiones desde la historia, el derecho, la sociología, la economía y la ciencia política, entre otras.

Así también en el caso latinoamericano, como mencionáramos, las miradas para interpretar la creciente situación de vulnerabilidad y dependencia provinie-

⁵ “El sur también existe” es el título del decimonoveno disco LP del cantautor Joan Manuel Serrat sobre poemas del poeta uruguayo Mario Benedetti, editado en 1985 por la compañía discográfica Ariola, con arreglos y dirección musical de Ricard Miralles.

ron de estas variadas disciplinas. Solo que dada la orientación Norte-Sur de las relaciones políticas, económicas, culturales, entre centro y periferia, fue notable el desconocimiento de lo que estaba ocurriendo en otras geografías del Sur, produciéndose, cuando lo hubo, análisis e interpretaciones relativamente aisladas, unas de otras y a veces, en paralelo.

Raúl Prebisch fue un economista argentino, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entre 1950 y 1963, quien, preocupado por las inequidades en el comercio internacional que afectaban a la región, con sus reflexiones marcó las pautas de la discusión teórica por más de una década. Sus propuestas para superar las dificultades que había diagnosticado fueron la industrialización por sustitución de importaciones, la creación de asociaciones de productores de materias primas y de mercados regionales ampliados.

A partir de los años sesenta, las recurrentes crisis internas y los problemas vinculados al desarrollo hicieron que los científicos sociales se volcaran preponderantemente al ámbito doméstico, para debatir cuestiones políticas, sociales y económicas internas. Los distintos enfoques de la teoría de la Dependencia (Cardoso, 1973; Cardoso y Faletto, 1969; Sunkel y Paz, 1973; Frank, 1970; Dos Santos, 1970) también surgida en la CEPAL como crítica o complemento a las visiones desarrollistas, contribuyeron a brindar una mirada nueva, aunque parcial, intentando dar respuesta a los problemas latinoamericanos. A la variable económico-comercial le agregaron el componente sociopolítico, esto es la incorporación de la dominación política ejercida desde el Norte. Por ello con respecto a la inserción de la región existió una fuerte preocupación por la relación con los centros de poder en Washington, D.C. y varias capitales europeas.

En la década de los años setenta, los estudios sobre política exterior latinoamericana en general continuaron con el presupuesto que el comportamiento externo de los países de la región era reflejo o reacción de lo que ocurría en el sistema internacional. Los enfoques sistémicos ofrecieron contribuciones para los estudios de las relaciones internacionales en América Latina porque demostraron la sensibilidad y la vulnerabilidad de los Estados de la región frente a las variables externas, pero poco revelaban sobre las variables internas que incidían en ese comportamiento y en las decisiones de política exterior. Sin embargo, Puig⁶, desde una perspectiva sistémica, logró establecer un equilibrio entre factores internos y variables contextuales, efectuando aportes teórico-metodológicos sig-

⁶ Como es imposible citar aquí la extensa obra de Puig, solo mencionaremos dos de sus trabajos más relevantes en torno al tema que nos ocupa: Puig, 1980 y Puig, 1984.

nificativos para la comprensión de la política exterior y el contexto en el que se tomaban las decisiones.

Para esa época, una de las cuestiones alrededor de las cuales los países de la región se interrogaban era acerca de las condiciones y posibilidades para conducir sus Políticas Exteriores de modo autónomo y consistente con su interés nacional. Si bien esta discusión ya estaba instalada junto a la teoría del desarrollo y de la dependencia, estos años se caracterizaron por un debate mucho más fuerte alrededor de la *autonomía*. La preocupación central giraba en torno a los medios para revertir la situación periférica y convertirse en “sujetos” y no “objetos” de las relaciones internacionales (Colacrai, 1992) a partir de políticas exteriores menos dependientes de los intereses nacionales de la potencia hegemónica. Bajo el liderazgo de Juan Carlos Puig en la Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil surgió una “escuela doctrinaria de la autonomía latinoamericana”, que nucleó a un conjunto de académicos que aspiraban a optimizar la inserción latinoamericana en el sistema internacional y reducir la vulnerabilidad de sus Estados.

Puig descreía del “alineamiento pragmático” como única opción y pensaba que los países más débiles podrían alterar el curso de los flujos de poder en los regímenes en diversas áreas y lograr de esta manera generar limitaciones a los actores más relevantes y poderosos. Si bien no hablaba de cooperación Sur-Sur, la idea subyacía en la propuesta de “sumar autonomía” para lograr mayor poder de negociación y modificar las reglas de juego que los perjudicaban.

Aun cuando podría haber sido influido por el *mainstream* —tal como lo demuestran las citas y la bibliografía utilizadas en sus trabajos— Puig logró imprimirles su impronta personal. Más allá de la amplitud de su obra, aquí nos referimos en especial al desarrollo de su “doctrina de la autonomía”, o “teoría de la autonomía” que es su “marca de origen” y su legado. A través de ella Puig propuso a los países de América Latina alternativas para salir de la inserción periférica —diferente a las opciones que mostraban las teorías acuñadas en el centro— en un contexto de tensión/guerra fría, aprovechando los márgenes de maniobra que el sistema internacional les brindaba, para “salirse autónómicamente” de esa camisa de fuerza.

Puig concebía la autonomía de un Estado como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”. Con esta definición, que la contraponía al concepto de dependencia, estableció cuatro tipos ideales que se desarrollan en un *continuum* entre dos extremos: la dependencia pura y la autonomía pura, pasando por la dependencia paracolonia, la dependencia nacional, la autonomía heterodoxa y la secesionista.

En un marco latinoamericano donde parecía que las responsabilidades y culpas eran solo externas, Puig reconocía la importancia de los factores domésticos y la vinculación “intermística”. Por ello, lograr la autonomía no era un proceso fácil pues implicaba alcanzar una mayor viabilidad nacional, para lo cual se requería poseer recursos mínimos y elites funcionales comprometidas con un proceso de “autonomización”. A su vez, exhortaba a sumar esfuerzos, apuntando a la potenciación de los recursos de poder, a través de la cooperación e integración solidaria.

A partir de los años setenta, la incorporación de los análisis sistémicos y la vinculación entre política doméstica e internacional ya no abandonarían los enfoques internacionales. Durante los ochenta, junto al proceso de democratización el acento fue puesto en la variable cambio de régimen y su incidencia en los diseños de política exterior, así como se resaltaron las preocupaciones en torno al pago de la deuda externa.

Sin embargo, en la Escuela de RRII de Rosario, junto al doctor Bologna (1987; 2008; 2010) se continuó trabajando con la impronta autonomista, a pesar de ciertas críticas que lo consideraban un pensamiento obsoleto. La preocupación de los investigadores y docentes se centraba en el legado de Puig, en torno a la posibilidad de Argentina y los países latinoamericanos de ejercer autonomía en un contexto de condicionantes sistémicos complejo. Se marcaba la necesidad de desarrollar una política exterior en clave democrática y universalista, planteando círculos concéntricos de relaciones externas de acuerdo a prioridades no excluyentes.

En los años noventa el auge del pensamiento único neoliberal pareció anular las ideas renovadoras y el pensamiento autonomista latinoamericano. Desde Argentina, Escudé (1995) planteó su teoría de realismo periférico en tanto Russell y Tokatlian (2010) se animaron a rescatar el concepto de autonomía adjetivándola como autonomía relacional.

Pero como en el Medioevo, no todo fue oscurantismo. También se comenzó a discutir la adopción acrítica del conocimiento producido en los países centrales. El resultado fue la apertura de un proceso de cuestionamiento a las ciencias sociales, como eurocéntricas y parroquiales, habida cuenta que la opinión de una minoría que concentraba poder, dominaba al mundo en y fuera de las universidades. Este proceso se dio en algunos sectores del centro, así como en la periferia.

Tal fue el caso del Informe Gulbenkian (Wallerstein, 1996) resultado de las reflexiones de una Comisión presidida por el sociólogo estadounidense Immanuel Wallerstein entre 1993-1995, la cual enfatizó la necesidad de reorientar las ciencias sociales desde una mirada crítica, deconstruyendo las perspectivas teóricas y metodológicas dominantes.

Por su parte desde Latinoamérica, la obra compilada por Lander (2000) también fue el resultado de un encuentro de relevantes pensadores, donde se discutieron las dificultades existentes en nuestra región latinoamericana para formular alternativas teóricas y políticas diferentes a los discursos hegemónicos que endiosaban la primacía total del mercado y los valores básicos de la sociedad liberal moderna. Para Quijano (2000), el mundo moderno se construyó a partir de la colonialidad del poder, sobre la base de historias contadas desde un solo lado, suprimiendo otras memorias. Un abordaje similar lo encontramos también en la obra compilada por Daniel Mato (2001), en la cual advierte sobre la visión de los académicos de los países centrales, quienes asumen que lo que sucede en sus propios ámbitos sociales es universalmente representativo, olvidándose que existen otros espacios en el mundo y que sus posiciones están afectadas por los contextos institucionales y sociales en los cuales desenvuelven sus prácticas.

En esa misma línea se comenzó a discutir el “funcionamiento geopolítico del conocimiento” (Palermo, 2008) que presupone que solo las culturas occidentales son capaces de producir saberes, mientras que las otras se reducen a ser solo sus objetos de conocimiento⁷. También de relevancia fue la iniciativa del sociólogo portugués Boaventura de Souza Santos (2006), que postula el desarrollo de una “epistemología del Sur”.

La producción de estos pensadores ha sido una fuente de reflexión y un punto de abordaje para las jóvenes generaciones de investigadores latinoamericanos, quienes encontraron en sus análisis herramientas productivas para leer de otra manera la realidad, cuestionando la construcción eurocéntrica y las categorías universales.

Estos antecedentes confluyeron con ciertos cambios sistémicos acaecidos en el siglo XXI, favoreciendo nuevas miradas que reciclaron viejos conceptos, ajustándolos a las nuevas realidades e incorporando ya al Sur Global (Bidaseca, 2016). Así se generaron dos grupos de pensamiento que podríamos considerar neo desarrollistas y neo autonomistas.

Los primeros, colocando el acento en los aspectos económicos y sociales, en la creciente dependencia de nuestros países de las exportaciones de materias pri-

⁷ En este espacio, donde se articulan la huella colonial, la alteridad y las representaciones del otro, también han sido de referencia común los trabajos de Edward Said *Orientalismo* (1979) y *Cultura e Imperialismo* (1996) y los llamados “estudios subalternos” de la mano de Gayatri Spivak y Ramajit Guha, entre otros. Según estos autores, desde el discurso colonial los sujetos son construidos en el marco de una tradición académica y una estructura de pensamiento que conformó un verdadero aparato de poder. Esta formación hegemónica comprende un conocimiento del “otro” que es fijado, estandarizado y distribuido (Said, 1979; 1996; Guha y Spivak, 1988).

mas en lo que se ha dado en llamar neoextractivismo⁸ y los segundos por recuperar la validez de la idea de autonomía y cooperación Sur-Sur⁹, en el sentido de solidaridad y *coalition building* para obtener mayor poder de negociación en los escenarios regionales y globales (Bologna, Colacrai, Lechini, Simonoff, Bernal-Meza, Rapoport, Vigevani)¹⁰.

De este modo, los cambios en el sistema internacional en la primera década de este nuevo siglo mostraron que la idea de autonomía posee una resiliencia a destacar (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015: 12). En consecuencia, se produjo un relanzamiento del “debate autonomista”, con la publicación de una serie de estudios que retoman la autonomía como una opción de política exterior. En ese sentido, merece rescatarse en 2009 la edición en cooperación con la UERJ de Brasil, de una obra referida a las relaciones entre Argentina y Brasil que dedica la primera parte a discutir la autonomía¹¹ y el ya mencionado libro de Briceño Ruiz y Simonoff.

4. Reflexiones finales. El estado del debate

Como pudo observarse a lo largo de este recorrido por 70 años de relaciones internacionales desde el cono sur de América Latina, y a 100 años de la creación de la primera cátedra de RRII en Aberystwyth, los estudios internacionales de la región han estado sometidos a los vaivenes de las políticas domésticas y sobre todo sistémicas, teniendo en cuenta la fuerte influencia de los enfoques y debates acunados en el Norte, planteando en general una única mirada para entender el orden internacional, las reglas de juego y las posibilidades de cambio.

⁸ Entre otros Bresser-Pereira, 2007, y Svampa, 2012.

⁹ La CSS volvió a resurgir al punto que como coletazo de ese momento de euforia se organizó en Buenos Aires, en marzo de 2019, a 40 años de la Reunión de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), el PABA +40, otorgándole una importancia creciente a la CSS triangular, quizás, un caballo de Troya de la cooperación del Norte.

¹⁰ En este apartado solo se mencionan algunas obras relevantes seleccionadas de una importante producción académica de cada uno de los autores aquí mencionados: Bologna, 1987, 2008, 2010; Colacrai, 2009 y Colacrai, 2006; Lechini, 2008 y 2009; Bernal-Meza, 2016; Cervo, 2008. Para las obras de Simonoff, 2007; 2012; 2013; 2015; Bernal-Meza, 2010; 2013; 2014; Rapoport, 2005; 2010; 2014; y Vigevani, 2007, ver Lechini, y Dussort, 2019.

¹¹ Véase Lechini, Klaksbrunn, y Goncalves, 2009, en su parte 1: Revisitando el concepto de autonomía, incluye los siguientes capítulos: I. Miryam Colacrai: los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana; II. Pedro Romero: hacia una nueva construcción discursiva de la autonomía; III. Clarisa Giaccaglia: Argentina y Brasil: la búsqueda de autonomía en el escenario internacional ¿autonomía solidaria o solitaria?; IV. Gladys Lechini: Argentina y Brasil en la Cooperación Sur-Sur.

Un orden internacional dominado por las superpotencias o por EE.UU., la potencia hegemónica de Occidente, o la potencia global con el fin de la guerra fría (más allá de las discusiones sobre un mundo unipolar, apolar, multipolar), con reglas de juego que apuntaban a sostener la hegemonía estadounidense, trabando cualquier posibilidad de cambio desde el Sur, de cambio que pudiera alterar la “estabilidad sistémica”.

Durante los pocos períodos en los cuales EE.UU. sufrió posibles crisis de hegemonía, los países latinoamericanos y en general del Sur intentaron sumar fuerzas para mejorar su inserción internacional. Llegados con retraso a la vida independiente y con un pasado colonial bastante cercano, no tuvieron condiciones domésticas ni sistémicas para pensar desde la periferia y elaborar marcos teóricos viables que acompañaran esa lectura.

Hubo variados intentos de Brasil, Argentina y Chile de iniciar búsquedas autonómicas, pero la fuerza del *mainstream*, las formas de validación del conocimiento científico y la provisión de fuentes de financiamiento fueron fuertes condicionantes a la hora de las decisiones.

Compartiendo con el profesor Del Arenal que aún son incipientes los trabajos de latinoamericanos en su camino hacia la autonomía teórica (Del Arenal, 2014: 164) vale remarcar los esfuerzos de muchos académicos del Cono Sur —aunque a veces parciales, aislados y contradictorios—, por avanzar con enfoques teóricos que respondiesen a las realidades latinoamericanas y de otros países del Sur, los cuales fueron hasta hace poco desconocidos, por la fuerza de las relaciones académicas Norte Sur y por estar escritos en su mayoría en español.

En tanto, “la Escuela de Rosario” mantuvo viva la preocupación por la inserción (periférica) de Argentina y una mirada muy latinoamericanista, vinculada al ambiente teórico-epistemológico que conllevó la percepción autonomista legada por Juan Carlos Puig. Desde la docencia e investigación se observa especial atención en los denominados enfoques teóricos del Sur, partiendo de realidades, problemas y desafíos que enfrentan los países periféricos y colocando en discusión aquellos principios realistas clásicos que auguraban a los países más débiles siempre la posición de unidades adscriptas, lo cual parecía conformar una regla irreversible (Colacrai, 2006).

Aunque en los ochenta la agenda política democrática estuvo concentrada en la reinserción y en los noventa predominaron los enfoques neoliberales, desde la Escuela de Rosario y aún a riesgo de parecer *demodé* se siguió trabajando en sintonía con el ideario autonomista que recuperando los principios de la Cooperación Sur-Sur, volvió a ser rescatado con el nuevo siglo, junto al debate sobre los cambios de orden y los emergentes.

La crisis de la hegemonía neoliberal produjo el fin de un momento paradigmático; las tendencias marginadas en los noventa (la autonomista y la sociohistórica) volvieron a ocupar un lugar destacado, aunque no lograron desplazar totalmente a aquel discurso dominante, impregnado del *mainstream*.

Sin embargo, tal como percibe el profesor Del Arenal, probablemente se producirá una fragmentación creciente de la teoría y de la disciplina de las RRII y un posible surgimiento de diferentes narrativas teóricas de ámbito nacional (China) y cultural regional (Del Arenal, 2014: 172-175). La vinculación automática y exclusiva con los países centrales está mostrando sus fallas y se hace ineludible la discusión acerca de los modos de elaborar, en los países de América Latina, de África y de Asia, un nuevo modelo de desarrollo que contribuya a superar buena parte de nuestros problemas. La construcción de estos modelos y de nuevas alternativas puede surgir de una lectura crítica del acervo presente, a partir de revisar las contribuciones latinoamericanas y de una enseñanza realmente pluralista de las RRII, que abra la disciplina a otras voces no eurocéntricas y no occidentales.

Referencias bibliográficas

- AMIN, S. (1998): *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*, Madrid, IEPALA.
- BERNAL-MEZA, R. (2016): “Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 59, nº 1.
- BIDASECA, K. (coord.): *Genealogías críticas de la colonialidad en América Latina, África, Oriente*, Buenos Aires, Colección Sur-Sur, CLACSO.
- BOLOGNA, B. (1987): “Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del sur”, *Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR)*, Universidad Nacional de Rosario, Cuadernos de Trabajo, nº 1.
- (2008): “La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Puig para analizar el Gobierno de Menem”, *Ágora Internacional*, año 3, nº 6.
- (2010): “La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner”, en VVAA: *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, tomo V, CERIR, pp. 15-49.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007): “The new developmentalism and conventional orthodoxy”, *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. XXXVII, nº 1, pp. 31-58.

- BRICEÑO RUIZ, J. y SIMONOFF, A. (2015): “Introducción. Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo”, en BRICEÑO RUIZ, J. y SIMONOFF, A.: *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Biblos.
- CARDOSO, F. (1973): *Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano*, México, Nuestro Tiempo.
- CARDOSO, F. y FALETTO, E. (1969): *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- CERVO, A. (2008): *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva.
- COLACRAI, M. (1992): “Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina” en RUSSELL, R. (comp.): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, GEL.
- (2006): “Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía”, en VVAA.: *La política exterior del gobierno de Kirchner*, vol. I, tomo IV, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), UNR, Rosario, pp. 13-30.
- (2009): “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana, ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”, en LECHINI, G., KLAAGSBRUNN, V. y GONCALVES, W. (org): *Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Río de Janeiro, Revan, pp. 33-49.
- COX, R. (1986): “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, en Keohane, R. (ed.): *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press.
- DE SOUZA SANTOS, B. (2006): *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*, Encuentros en Buenos Aires, Buenos Aires, CLACSO/UBA.
- DEL ARENAL, C. (2014): *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales. Una visión crítica*, Madrid, Tecnos.
- ESCODÉ, C. (1995): *El Realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, GEL.
- FRANK, G. (1970): *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Signos.
- GUHA, R. y SPIVAK, G. (1988): *Selected Subaltern Studies*, Nueva York-Oxford, Oxford University Press.
- HOFFMANN, S. (1991): *Jano y Minerva: ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, GEL.
- HUNTINGTON, S. (1996): “The West: Unique, Not Universal”, *Foreign Affairs* (noviembre-diciembre).

- JAGUARIBE, H. (1982): “Hegemonía céntrica y autonomía periférica” en HILL, E. y TOMASSINI, L.: *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Buenos Aires, Belgrano.
- JAGUARIBE, H. et al. (1969): *Dependencia y autonomía en América Latina*, México, Siglo XXI.
- LANDER, E. (comp.) (2000): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO.
- LECHINI, G. (2008): “América Latina, África e Asia na construção de conceitos em Relações Internacionais”, *Seminário Internacional. Teorias e conceitos de Relações Internacionais. Perspectivas Nacionais e Regionais*, organizado por UnB, IREL e IBRI, Brasília, 26 de agosto.
- (2009): “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”, *Relaciones Internacionales*, nº 12.
- LECHINI, G. y DUSSORT, M.N. (2019): “Latin American theoretical approaches”, paper presented at the workshop organized by the Research and Information System for Development Countries (RIS), Nueva Delhi, 28 de agosto.
- LECHINI, G., KLAGGSBRUNN, V. y GONCALVES, W. (org.) (2009): *Argentina e Brazil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, Revan, Río de Janeiro.
- LECHINI G. y ROJO, P. (2019): “Las contribuciones de la “Escuela Rosarina” al estudio de las Relaciones Internacionales en Argentina”, *Revista Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de México*, México, nº 133, enero-abril, pp. 185-205.
- MATO, D. (comp.) (2001): *Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización*, Buenos Aires-Caracas, CLACSO-UNESCO.
- PALERMO, Z. (2008): “Conocimiento ‘Otro’ y Conocimiento del Otro en América Latina”, *Revista Estudios*, edición digital.
- PREBISCH, R. (1949): *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Santiago, CEPAL.
- (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, F.C.E.
- QUIJANO, A. (2000): “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en LANDER, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO.
- SANAHUJA, J.A. (2013): “Narrativas del multilateralismo: ‘efecto Rashomon’ y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Affers Internacionals*, nº 101, pp. 27-54.
- TICKNER, A. (2003): “Hearing Latin American Voices in International Relations Studies”, *International Studies Perspectives*, nº 4.

- SUNKEL, O. y PAZ, P. (1973): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- DOS SANTOS, T. (1970): *Dependencia y Cambio Social*, Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad De Chile.
- PUIG, J. C. (1980): *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- (1984): “Introducción”, en *América latina: políticas exteriores comparadas*, tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2010): *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- SAID, E. (1979): *Orientalism*, Nueva York, Vintage.
- (1996): *Culture and Imperialism*, Nueva York, Vintage.
- SVAMPA, M. (2012): “Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development”, *Journal für Entwicklungspolitik* 27(3), pp. 43-73.
- WALLERSTEIN, I. (1996): *Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences*, Stanford University Press.

9. La sociedad internacional en la encrucijada: nuevos actores, la denominada “paradiplomacia” y sus efectos sobre la política exterior

Miryam Colacrai

Universidad Nacional de Rosario

1. Introducción

Como se nos propone en la convocatoria a producir una contribución a este libro, enmarcado en los cambios en la sociedad internacional y el triple desafío que dichos cambios comportan para las relaciones internacionales: intelectual, sociopolítico, y en la práctica político-diplomática, plantaremos un cuadro de situación respecto de la creciente y variada acción internacional de esferas subnacionales (actores subestatales/gobiernos no centrales) que agrega complejidad al escenario internacional e interpela a la política exterior de los Estados. Cuestiones vinculadas a la gobernanza global y a la reconfiguración del escenario internacional donde operan fuerzas centrífugas y centrípetas, tienen como puntapié inicial los años noventa y han planteado muchos interrogantes sobre la continuidad del sistema de Estados que, “por arriba” o “por abajo” está sufriendo fuertes impactos.

Ya en 1989, Celestino del Arenal señalaba que la puesta en entredicho del paradigma tradicional en las Relaciones Internacionales, entre otras cosas, provenía de nuevas y diferentes conceptualizaciones e ideas sobre los procesos clave, los actores y las imágenes del mundo. Entonces, también imbuido de los aspectos sustantivos de la Interdependencia Compleja, como la habían perfilado Robert Keohane y Joseph Nye en 1977 tomando aspectos clave como la desaparición de la distinción entre lo interno y lo internacional y del debilitamiento del significado de las fronteras estatales, debido al fenómeno de la interdependencia, el campo

de estudio se amplía desde el sistema internacional clásico a un sistema global. De ahí que sea necesario apuntar a formular una visión y una interpretación holística de los fenómenos sociales.

Si, además, se agrega la globalización como proceso y algunos de sus efectos, queda en evidencia que el entramado de relaciones que se genera en ese marco diluye la posición exclusiva del Estado, sobre todo aquella tal cual era concebida desde las perspectivas clásicas y estatocéntricas de las Relaciones Internacionales.

La globalización (o mundialización, como concepto preferente de la Escuela española) estimula la consolidación de nuevos actores que adquieren mayor y más notoria participación en el escenario internacional lo cual contribuye a la creciente complejidad que se encuentra en la base de la globalización como proceso. A su vez, es un emergente de la búsqueda de mayor democratización en los vínculos entre Estados y sociedades, en constante mutación.

En ese escenario internacional de “heterogeneidad caleidoscópica”, como lo denominara Roberto Mesa, es donde Estados, instituciones internacionales y actores gubernamentales de diferente tipo, organizaciones y actores no gubernamentales y los actores subestatales y locales se entrelazan y se solapan en su accionar.

Una heterogeneidad y complejidad de tal magnitud ha desembocado en la búsqueda de “nuevos mapas cognitivos”, donde se debaten estas cuestiones y sus efectos para el Estado y se examinan nuevas modalidades de relacionamiento externo. Esto conlleva a poner bajo la lupa el accionar de los agentes tradicionales y de los “nuevos actores”, ya que la práctica político-diplomática también está cambiando.

Este trabajo recoge lo señalado en los párrafos precedentes y se estructura alrededor de tres preguntas fundamentales: a) ¿cómo han impactado los cambios en la sociedad internacional y sus nuevos actores en el Estado y en el ejercicio de la política exterior?; b) ¿cómo se define la capacidad de gestión internacional de los actores subnacionales?; c) ¿de qué modo dichos actores se insertan en los procesos de cooperación internacional e integración?

2. Los cambios en la sociedad internacional y sus actores: su impacto en el Estado y en el ejercicio de la política exterior

Al caracterizar la sociedad internacional actual —aquella que comienza a perfilarse en los años noventa, aunque recoge procesos que ya en los años setenta ve-

¹ Empleamos esta elocuente imagen presentada por Roberto Mesa (1997: 47).

nían ocupando la atención desde el mundo académico— como compleja e incierta, no se está haciendo uso de una calificación antojadiza, sino que se pretende dar cuenta de una variedad de fuerzas, actores y procesos que se dan de modo simultáneo poniendo en vilo la continuidad de ciertas estructuras que parecían consolidadas.

Resulta, entonces, que el análisis simultáneo e interconectado de actores y fuerzas se hace insoslayable para intentar ofrecer algo de luz en la comprensión de los fenómenos y mutaciones que está enfrentando la sociedad internacional de nuestros días. Una dinámica manifiesta es la convivencia, casi natural, de tendencias contrapuestas. Conflicto / cooperación, integración / fragmentación, global / local, centralización / descentralización, territorialización / desterritorialización, entre otras.

El protagonismo de nuevos actores, el sinnúmero de organizaciones no gubernamentales que presionan de diversa manera, tanto a nivel micro como en forma de red con sus conexiones internacionales, las nuevas funciones y prioridades que comienzan a adoptar algunas organizaciones internacionales, las nuevas “lealtades” —con relación a su localidad, su grupo étnico, su religión, etc.— que los individuos profesan más allá de la cerrada sujeción que, en otros momentos, sentían con relación a su Estado y su gobierno. A su vez, la esfera local cobra relevancia por sí misma y en su relación con el contexto internacional.

Ya nadie pone en duda que el Estado comparte sus funciones con una inmensa y compleja red de actores de naturaleza y niveles de gobierno diversos (supranacional, regional, local) y pertenecientes a las esferas públicas, semipúblicas y privadas. También cobra conciencia de los diversos actores que tienen protagonismo en su interior y cuyas acciones se proyectan internacionalmente de manera diversa, si se toman en cuenta los múltiples canales a través de los cuales se manifiestan.

Para observar con claridad los cambios a los que venimos haciendo referencia con relación al actor preponderante —para los realistas más duros, el único— de las relaciones internacionales, será un buen ejercicio recordar aquello que se consideraba “Estado westfaliano”. Considerado el centro, conductor y organizador de las relaciones internacionales, gozaba de ciertas potestades incontestables: 1. integrarse hacia adentro conforme a los rasgos de identidad nacional; 2. ejercer de manera exclusiva la soberanía, y 3. confrontar con otros Estados en la carrera por adquirir seguridad y poder.

Desde finales del siglo XX y, de modo creciente, los casi veinte años de este nuevo siglo, frente a la complejización sin precedentes del escenario internacio-

nal, los Estados han tenido que moverse de un modo casi “esquizofrénico” para atender varios tableros a la vez.

El Estado ha ido perdiendo algunas de sus funciones tradicionales y debe competir en el escenario internacional con un variado elenco de actores, a la vez que ha sufrido mutaciones y reconfiguraciones en la búsqueda de un equilibrio —no siempre logrado— entre demandas externas e internas. Estas últimas se han concentrado en requerimientos de mayor democratización, autonomización y descentralización.

Celestino del Arenal hacía referencia a este escenario cuando sostenía:

la creación de altos niveles de interdependencia a nivel internacional ha reducido radicalmente la capacidad de los Estados para lograr su autonomía nacional, ha debilitado al Estado como actor internacional y ha erosionado las fronteras territoriales de los Estados, como elemento delimitador de las competencias exclusivas de los mismos, favoreciendo el desarrollo de relaciones transnacionales, el creciente protagonismo de los actores transnacionales y subestatales... Los Estados son cada vez menos soberanos, menos independientes, más vulnerables y más dependientes unos de otros en todos los ámbitos, así como respecto de los actores transnacionales y subestatales (Del Arenal, 2008: 209-210).

La interpretación de los impactos que los cambios internacionales produjeron en el Estado ha tenido facturas muy diversas. Desde una mirada decididamente proglobalización, algunos auguraban el fin del Estado-nación y el ascenso de regiones, a partir de la proliferación de alianzas estratégicas transfronterizas (Ohmae, 1997). Desde otro lugar y, anclada en la Economía Política de las Relaciones Internacionales, Susan Strange (1992) —una autora a la que podríamos identificar como “realista no ortodoxa”— sostenía que el Estado buscaba más aliados comerciales que aliados militares y compartía su autoridad con otras unidades de la economía y de la sociedad a nivel supranacional y regional. Asimismo, se diseñaban formas novedosas acerca de la reconfiguración de funciones y de la reconversión que debe asumir el Estado. Así aparecieron el “Estado comercialista” en 1987 y el “Estado virtual” en 1997, de la mano de los trabajos de Richard Rosecrance que ofrece miradas alternativas al Estado tradicional, sumando también la visión del “Estado-red” que propone Manuel Castells en 1997, sólo para mencionar algunos aportes de gran notoriedad.

Los cambios que la nueva fase de la globalización instala a través de la revolución de las tecnologías de la comunicación y la información, también erosionan los canales y vías de interconexión tradicionales. Por lo tanto, las estructuras administrativas concentradas para el desempeño estatal en sus relaciones con el

mundo —esto es, los Ministerios de Relaciones Exteriores— son impactadas. Para adecuarse a los tiempos que corren, se les demanda un mayor *aggiornamento*.

Con esta convicción, Christopher Hill (2003) advierte que la política exterior tiene que tener la “capacidad de articular” y debe ser vista como una vía para intentar reunir una variedad de temas y agendas, darle sentido a las diversas actividades del Estado y la comunidad que vive en su interior. De allí colige que no resulta conveniente circunscribirse nada más a los servicios diplomáticos. Aunque estos quieran conservar el rol de “porteros” que han tenido tradicionalmente, en la práctica deben aceptar que hay un grado creciente de diplomacia paralela de parte de colegas de otros ministerios y áreas gubernamentales. Asimismo, se debe prestar atención a regiones o subdivisiones gubernamentales que generan un entramado de relaciones “transgubernamentales” que tienen que ver tanto con divisiones territoriales (provincias, regiones, gobiernos locales) como con áreas funcionales.

En suma, la realidad muestra que las trasformaciones que se vienen dando en el Estado y en la misma naturaleza de las relaciones internacionales, tienen que ver con los diferentes procesos que conlleva la globalización, en lo económico, lo político y lo social. Todo ello facilitado y estimulado por la revolución de las comunicaciones y la información que hacen que el mundo se vaya acercando a la imagen de una *aldea global*.

Al igual que aquellas elucubraciones sobre la “muerte del Estado” por un lado, también aparecieron propuestas, un tanto extremas, que apuntan con mucha fuerza al reconocimiento de un nuevo tipo de diplomacia ciudadana, o incluso la denominada “nueva diplomacia pública” que no pone el foco en quién es el conductor (o en todo caso, el articulador) de la política exterior, sino que subraya la “legitimidad” de lo que se hace público, con prescindencia del agente que se trate. Bruce Gregory (2011: 353), poniendo a todos los agentes en un pie de igualdad, considera a la diplomacia pública como la estrategia desplegada por actores estatales, subestatales o no estatales para hacer comprender las culturas, actitudes y comportamientos propios, para construir y gestionar relaciones, para influir en el pensamiento de las audiencias y fomentar acciones que permitan favorecer sus intereses y valores. En tanto, otras visiones que no consideran el factor institucional como relevante, llegan incluso a sostener que los actores no estatales son los “profesionales por excelencia de la diplomacia pública”, por cuanto su nivel de exposición siempre es público y poseen más legitimidad, entre otras razones².

² Gran parte de estas nuevas visiones provienen fundamentalmente del campo comunicacional y asignan gran relevancia a la diplomacia que se ejerce sin importar el “agente” sino el mensaje. Véanse Melissen, 2007; Tuch, 1990.

La tendencia creciente a que los Estados ya no tengan un modo unívoco de comportarse y actuar internacionalmente y el crecimiento de la variedad de actores reconocidos por su actuación en el medio internacional (aunque con diferente peso y desplegando relaciones de tipo asimétrico) desdibujan las concepciones más tradicionales de la política exterior, y traen como consecuencia que tanto en su formulación como en su implementación el Estado y sus órganos decisorios deban enfrentarse a recorridos y diseños más complejos. En alguna medida, estas complejidades abonan la idea de que es necesario “democratizar” la política exterior, percibida generalmente como la menos pública de las políticas públicas.

3. Definiciones sobre gestión internacional de actores subnacionales: paradiplomacia y sus diferentes connotaciones

En ese panorama ofrecido sobre la complejización del sistema internacional, ha quedado claro que mientras el propio Estado define su inserción internacional, su participación en ese contexto amplio, y las políticas que habrá de llevar adelante en ese escenario global, simultáneamente lo mismo se va dando a escalas menores — desde escenarios locales, provinciales, esferas y agencias gubernamentales descentralizadas, ONG, sindicatos, individuos, etc.— que también proyectan su influencia o buscan la satisfacción de sus expectativas en la misma “arena” que antes estaba reservada sólo para los Estados. En este contexto, suelen aportarse algunos conceptos diferenciadores entre la política exterior como propia del Estado y la política internacional abarcadora de una diversidad actores internacionales.

La referencia a la actividad internacional de los actores subnacionales/subestatales de gobiernos no centrales, comenzó a ser analizada, caracterizada en sus particularidades y se acuñaron —podría decirse por aproximación— diferentes conceptos para dar cuenta de esa dinámica.

Las definiciones que refieren a este fenómeno, empleadas por la mayor parte de la bibliografía que analiza diversos casos empíricos, ha tenido al menos una doble factura. Por un lado, se discute la aparición y consolidación de una especie de “diplomacia paralela” llevada adelante por entes subnacionales/subestatales, que se ha dado en llamar “paradiplomacia”³. Por otro, como tan provocativamente ha sostenido John Kincaid (2001) acuñando el término *constituent diplomacy* se hace

³ Entre las obras que iniciaron y consolidaron las cuestiones vinculadas a esta temática, se recomienda consultar: Michelman y Soldatos, 1990; Duchacek, 1986; Aldecoa y Keating, 2000; y Keating, 2004.

hincapié en que dicha política de vinculación internacional es, en verdad, realizada por aquellas “unidas constitutivas” de los Estados federales y que, por ende, sería una “codiplomacia, o una coformulación de la diplomacia porque se basa en una cosoberanía. Y, si se agrega a ello una connotación rupturista o separatista, suele hablarse de la “protodiplomacia” (Duchacek, 1990; García Segura, 2004).

Una perspectiva sintética y abarcadora para comprender la paradiplomacia, es la que ofrece Noé Cornago Prieto (2000: 66), cuando se refiere a la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, mediante el establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con la finalidad de promover cuestiones socioeconómicas y culturales u otras, según sus propias competencias constitucionales”. En esta definición se hace referencia tanto a actores y agentes como a la diversidad de acciones y finalidades, enmarcados dentro de los parámetros que cada régimen constitucional ofrece.

La tendencia se ha expandido hacia diversas partes del mundo y hoy la llamada paradiplomacia o diplomacia descentralizada no está necesariamente asociada a orientaciones regionalistas o separatistas. En la mayoría de los casos, la esencia de las actividades internacionales de los Gobiernos No Centrales (GNC) —en sus manifestaciones provincial (o estadual), regional y local (municipal)— radica en convertirse en facilitadores y árbitros de consorcios públicos y privados, generando alianzas con otros gobiernos de similar nivel y con agencias para el desarrollo. Esta modalidad de acción, que también ha sido denominada “diplomacia centrífuga” (Torrijos, 2000), se caracteriza por alejarse del centro estatal y podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural —entre otras— diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales que proclaman y despliegan una capacidad de actuación propia.

Otras denominaciones alternativas a la paradiplomacia que suelen emplearse tanto en ámbitos académicos como en actividades de administración y gestión son: política internacional de los Gobiernos No Centrales, política internacional subnacional, política exterior subnacional, relaciones transgubernamentales. Asimismo, se habla de diplomacia identitaria (en los casos de relaciones particulares entre etnias o colectividades) diplomacia descentralizada, relaciones glociales (es decir aquellas que vinculan directamente al medio local con el global), mesodiplomacia, microdiplomacia, diplomacia multinivel.

Dado que, en términos generales, estas unidades subestatales (Gobiernos No Centrales) no determinan la política exterior, aunque pueden llevar adelante

acciones promotoras de sus propios intereses y expectativas en el escenario internacional, es apropiado hablar de “gestión internacional” como capacidad que le es propia (Colacrai y Zubelzú, 1994).

Asimismo, ponemos especial énfasis en considerar más apropiado el uso del concepto Gobiernos No Centrales ya que indica que se trata de subdivisiones administrativas gubernamentales menores en un proceso de *scaling down*⁴ y para diferenciarlo de otros contactos “transgubernamentales” entre pares de agencias gubernamentales, ministerios, oficinas técnicas de cooperación internacional, contactos entre Universidades, grupos de parlamentarios, etc. Todos ellos son parte del entramado que contribuye tanto a la instalación de temas de agenda y al ejercicio de “influencia” desde la mayor cercanía a cuestiones a resolver como al propio conocimiento técnico que ellas poseen (Colacrai, 2015).

3.1. Variables sistémicas y domésticas para entender el fenómeno paradiplomático

Al referirnos al crecimiento exponencial de la paradiplomacia como un signo distintivo de los cambios que se han venido operando en la sociedad internacional desde finales del siglo pasado, le hemos asignado un rol significativo a las variables sistémicas. La globalización e interdependencia, la revolución en las comunicaciones y la información se resaltaron como generadoras de un escenario internacional complejo que habilitó el surgimiento de nuevos actores y potenció su accionar. Sin embargo, no puede entenderse este proceso de ascenso y protagonismo de la paradiplomacia, si no se toman en cuenta las variables internas o domésticas.

Pensar las variables domésticas implica recorrer cuestiones como la expansión de la democracia, pero también cambios los producidos en el Estado que implicaron tanto el retiro o reperfilamiento de algunas de sus tareas cohesionadoras como el ascenso de procesos tendientes a la descentralización de la gestión estatal.

Cuando se iniciaron las discusiones sobre las competencias internacionales de los actores subnacionales /gobiernos no centrales, se puso de manifiesto una fuerte tendencia a considerar que quedaban cobijadas, casi con exclusividad, por la organización federal del Estado o por la conformación de federaciones. Al expandirse los estudios empíricos en una gran variedad de manifestaciones de este fenómeno pudo observarse que ellos se repetían también en aquellos países cuya organización era de carácter unitario.

⁴ Tomamos la expresión, empleada a los efectos de estudios comparativos entre sistemas políticos, por Snyder, 2001.

En algunos casos se les otorgaba reconocimiento constitucional, en otros eran un indicador de mayor demanda de democratización, que posteriormente podía verse plasmado en una reforma o ajuste a la Carta Magna⁵. Por su parte, las provincias o las autonomías hacían lo propio en sus legislaciones.

Respecto de sus consecuencias, también muchos casos mostraron que las acciones paradiplomáticas acompañaban, a veces competían y, en casos más extremos confrontaban con la política exterior del Estado del que forman parte.

3.2. De la anomalía a la ¿“normalidad”?

El progresivo grado de internacionalización de la vida política y el proceso de globalización económica han convertido en habituales las actuaciones de los actores subnacionales (AS) /gobiernos no centrales (GNC) / gobiernos locales en un nivel que tradicionalmente había estado reservado con exclusividad para el Estado.

Ya no se consideran hechos aislados o anomalías las relaciones que establecen estos actores más allá de las fronteras nacionales. En ese accionar adoptan perfiles, modalidades e intensidades diferentes, también la continuidad o excepcionalidad constituyen una característica a evaluar según los casos. Lo es también el nivel de formalización e institucionalización de estos vínculos, su incorporación a asociaciones que aglutinan a los actores locales / subnacionales como su participación en foros específicos. Aunque bajo un “paraguas común” hay diferentes modelos y prácticas que se van desarrollando como un emergente del vínculo que se genera de abajo hacia arriba (*bottom up*) (Colacrai, 2013).

Es innegable que el fenómeno paradiplomático —cuya conceptualización se había aplicado a subdivisiones territoriales, estados, länders o provincias, cantones, regiones interiores— se ha hecho más intrincado aún, desde el momento en que su “efecto derrame” ha impactado en entidades administrativas menores. Las ciudades tienen, también, sus propios canales de interconexión, participan en foros, redes e instituciones de alcance internacional.

⁵ El caso argentino, entre otros, ilustra este proceso, no sólo porque la reforma Constitucional de 1994, reconoció en el art. 124 la capacidad de gestión de las provincias en el plano internacional, sino porque muchas constituciones provinciales hicieron lo propio, reconociendo que el límite de su accionar internacional está dado por la política exterior, la cual sigue siendo responsabilidad del Estado Nacional. En lo relativo a la reorganización del Ministerio de Relaciones Exteriores también ha incorporado, en los últimos años una Subsecretaría de Asuntos Institucionales que congrega en su organigrama diferentes áreas específicas: las Direcciones de Asuntos Federales y Parlamentarios, de Organizaciones Intermedias.

La figura de las ciudades como actores de la escena internacional, se evidencia cuando se relevan las diversas dimensiones comprendidas en las actividades que despliegan en la agenda económica, financiera, comercial, cultural y en cuestiones relativas a la salud, el medio ambiente, el control fronterizo, la prevención del delito, el tráfico, la suscripción de acuerdos con otros actores internacionales estatales y subnacionales, así como también con organizaciones gubernamentales regionales e internacionales y no gubernamentales.

Aunque la internacionalización de las ciudades es un dato innegable de la realidad, vale aclarar que no se trata de un fenómeno homogéneo y, en cada caso, dependerá del nivel de impacto y de respuesta que pueda tenerse frente al cambio ambiental, humano y tecnológico. En la búsqueda de mayor visibilidad y eficacia en sus acciones, las ciudades suelen generar o insertarse en redes. Como sostienen Jordi Borja y Manuel Castells (1997), éstas cumplen, por lo general, una serie de funciones: a) estructurar sistemas de cabildeo o lobby; b) consolidar espacios territoriales, económicos, políticos o demográficos mínimos que permitan la generación de economías de escala y de aglomeración; c) insertarse en el sistema internacional para acceder y utilizar un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; d) lograr funciones de liderazgo; y e) inscribirse en espacios de actuación de mayor alcance.

El panorama presentado muestra la tendencia hacia la internacionalización por parte de actores subnacionales y, particularmente, de aquellos gobiernos que en cada dimensión territorial y administrativa —estadual, regional o provincial— así como, en un desgranamiento hacia abajo, lo hacen también los municipios y gobiernos locales. Y ello ha concitado la atención por parte de la academia que se muestra cada vez más interesada en abordar el fenómeno paradiplomático, desconocido o minimizado veinte años atrás.

Como ha señalado acertadamente Noé Cornago Prieto (2010):

Literature on sub-state diplomacy has never attracted mainstream attention in diplomatic studies, nor in the field of international relations, but it has become the subject of intense scholarly debate. Initially, the most influential works were more descriptive than explanatory in content. They identified the many international strategies implemented by diverse sub-state governments in areas as diverse as foreign trade and investment, tourism promotion, environmental protection and human security, as well as in other social or cultural domains... (Cornago, 2010: 12).

Otro indicador de la relevancia que cobra la acción exterior de los actores gubernamentales no centrales/subestatales/subnacionales en un escenario cada vez más complejo y multicéntrico (neomedievalismo, como analogía) es su reconocimiento como parte de la nueva arquitectura de la cooperación internacional. Así la “cooperación descentralizada”⁶ se convierte en una pieza muy importante de este nuevo tablero cooperativo. Claramente, forma parte de las nuevas modalidades de la cooperación internacional, en la búsqueda de mayor participación civil, de la relevancia de las metas y de la eficacia de la ayuda. En ese sentido se pronuncian Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja, que reconocen la incidencia de los actores subnacionales:

... la acción exterior de los gobiernos locales y regionales, y dentro de ella, sus actividades de cooperación al desarrollo expresan cambios profundos en las relaciones internacionales *y no son, como en ocasiones se ha querido ver, un fenómeno pasajero*. Por ello, las estructuras, instituciones y normas a través de las cuales el sistema internacional se dotará de gobernanza y legitimidad —y ello afecta, cómo no, a la arquitectura de la ayuda al desarrollo— habrán de tener presentes y encauzar adecuadamente la participación de estos actores, y el debate sobre la arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo ya no puede estar basado sola ni principalmente en los actores estatales o en los no gubernamentales (Martínez y Sanahuja, 2010).

4. Los escenarios de cooperación internacional e integración y los actores subnacionales: algunos ejemplos sudamericanos

Durante los noventa se profundizaron y expandieron a escala global los procesos de interdependencia que conectaron sociedades y gobiernos y conformaron espacios regionales. En algunos casos, como la Unión Europea, se dio paralelamente un proceso de institucionalización que otorgó funciones consultivas a los gobiernos locales y regionales.

⁶ El enfoque de la cooperación descentralizada fue adoptado por la Comunidad Europea a fines de los años ochenta. Este nuevo tipo de cooperación impulsaba el establecimiento de relaciones directas con los órganos de representación local, con el fin de estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo (Comisión Europea, 1992). La cooperación descentralizada creció desde el asociativismo individual hacia la conformación de asociaciones nacionales y supranacionales de estados subnacionales destinadas a conseguir recursos, fomentar el intercambio de información y experiencias, y contribuir a la representatividad de los gobiernos locales en los organismos internacionales.

El Tratado de Maastricht establecía en 1992 el Comité de las Regiones (CdR) y, posteriormente, en virtud de lo contemplado en el articulado de la Constitución Europea (2005), el CdR ampliaba sus competencias como órgano consultivo.

Sin pretender hacer comparaciones entre la integración europea —más allá de las dificultades que enfrenta actualmente— y los procesos integracionistas que se han dado en América Latina, es posible encontrar expectativas similares respecto de la participación subnacional y de los gobiernos locales en los espacios integrados, aunque con resultados dispares.

En el caso de América Latina, la participación de los gobiernos no centrales en las iniciativas de integración regional, se hace presente recién en la década de 1980. Respecto al Cono Sur, las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil “en democracia” van a ser resignificadas durante las presidencias de Alfonsín (Argentina) y Sarney (Brasil) al firmarse la Declaración de Foz de Iguazú el 30 de noviembre de 1985, considerado el acuerdo inicial que sirvió de base para la cooperación Argentino-Brasileña, cimentó la integración binacional y es reconocido como paso fundamental y antecedente imprescindible para la concreción del Mercado Común del Sur (Mercosur). Al año siguiente, mediante el Acta para la Integración Argentino-Brasileña se establecía el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que incorporaría a los gobiernos provinciales de Argentina que componen CRECENEA (Comisión Regional del Nordeste Litoral) junto a los Estados del Sur de Brasil reunidos en el Conselho para o Desenvolvimento do Sul do Brasil (CODESUL), a partir del Protocolo Regional Fronterizo n° 23.

Precisamente, en el marco del Mercosur, creado en 1991 fueron dándose pasos —aunque tenues— para incorporar la dimensión subnacional a partir de demandas planteadas por los gobiernos locales. Este proceso desembocó en la creación de Mercociudades (1995), el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) en funcionamiento desde 2007 y posteriormente el Grupo de Integración Fronteriza (GIT). Hoy Mercociudades, nuclea alrededor de 300 ciudades integrando tanto a los miembros plenos como los asociados del Mercosur⁷.

⁷ Recuérdese que, en julio de 1995, en la ciudad de Porto Alegre, los alcaldes firmaron el “Compromiso de Porto Alegre” donde expresaban su aspiración de profundizar el protagonismo de las ciudades en el proceso de integración. En noviembre de 1995, se realizó en la ciudad de asunción la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos donde se firmó el Acta Fundacional de Mercociudades. Las ciudades fundadoras fueron doce: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasília, Salvador (Brasil), y Montevideo (Uruguay).

Otros esquemas dignos de mención que favorecen la participación de regiones, ciudades y gobiernos locales son los Comités de Integración entre la Argentina y Chile, y que contribuyen a articular una frontera de más de 5.300 km. Son una pieza clave en el estímulo y sostenimiento de esta relación bilateral que tuvo un giro copernicano con la vuelta a la democracia en ambos países, en los albores de la década de los noventa. Concebidos como organismos destinados a proporcionar soluciones ágiles a los problemas del tráfico fronterizo y a promover la cooperación en las áreas de frontera, fueron establecidos tanto con la doble finalidad de regular operativamente el tránsito fronterizo de vehículos, mercaderías y personas, como a coadyuvar a la promoción del desarrollo del área con iniciativas de integración fronteriza, incorporando nuevos temas relacionados con situaciones específicas de comercialización, agricultura, salud y educación en respuesta a inquietudes planteadas por los pobladores locales; e incluso, en ocasiones, actuando como foro para el estudio de situaciones que excedían sus competencias y se llevaban en derivación a los ámbitos competentes. En su trayectoria en ascenso, las reuniones de los Comités convocaron también a Encuentros de Alcaldes e Intendentes de ciudades que forman parte de las Regiones y Provincias involucradas. Claramente, conforman un ejemplo de *paradiplomacia regional transfronteriza*, como esquema de vinculación subnacional.

Este proceso de involucramiento de las provincias y regiones en las relaciones con los vecinos y de fomento del diálogo transfronterizo —iniciado de modo preliminar con el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984—, quedó expresado en el Tratado de Maipú firmado en 2009, con un decidido propósito de profundizar la cooperación e integración entre Argentina y Chile. Dicho acuerdo se erige como un modelo de vinculación con una impronta moderna que asigna relevancia a la actividad subnacional y transgubernamental y favorece los contactos entre gobiernos no centrales⁸. Formaliza, además, una instancia de reuniones anuales de gobernadores argentinos con intendentes chilenos, como “parte constitutiva de la institucionalidad” con la que cuenta esta relación bilateral.

Finalmente, y para complementar este paneo de ejemplos sudamericanos de articulación subnacional, relevaremos los aspectos sustantivos de la Zona de Integración Centro-Oeste de América del Sur (ZICOSUR) que, nucleando una población aproximada a los 40 millones de habitantes, aparece por sus rasgos dis-

⁸ Una buena parte de estos mecanismos registran actividad anterior al Tratado, pero lo relevante es que se los reconoce como parte del engranaje institucionalizado de la relación. Se desprende de la lectura del mismo que alrededor de un 70% de su articulado refiere, de un modo u otro, a las relaciones de tipo transgubernamental y subnacional (actores gubernamentales provinciales y locales).

tintivos como un *tipo novedoso de regionalización*. Tienen presencia regiones argentinas, chilenas, bolivianas, sudoeste brasileño y Paraguay. Se trata de un “espacio de carácter multinacional-transregional de nivel subestatal”, surgido en 1997, que se proyecta regionalmente y con aspiraciones a constituir una plataforma para el acceso de sus producciones a los mercados asiáticos a través de los puertos chilenos y a las ventajas competitivas que desde allí se cuentan. En función de ello, una de las metas es la refuncionalización y el incremento de la infraestructura ferroviaria e hidrovial, así como la facilitación de los trámites en los puntos fronterizos de los cinco países (Argentina, Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay)⁹.

Presentado de este modo, parecería que sus propósitos se circunscriben a una agenda eminentemente comercial y de servicios aplicados a la exportación. Sin embargo, ha ido creciendo no sólo en las partes que cobija sino en su proyección, en lo institucional, en las actividades culturales y una profusa actividad de intercambio y coordinación universitaria.

Desde 2007, dicha cooperación interuniversitaria se ha propuesto fortalecer la integración regional, fomentar y consolidar redes temáticas de docencia e investigación, realizar acciones en forma integrada entre las universidades —que suman 30, actualmente— y contribuir con los sectores públicos y privados en la resolución de problemas.

Lo interesante y, a veces poco comprendido desde las grandes capitales de los respectivos países, es que para las regiones interiores que suelen sentirse muy “periféricas” respecto del Mercosur, este modo de asociativismo le permite ganar en visibilidad e incrementar sus posibilidades de cabildeo.

La ZICOSUR ha demostrado adoptar una perspectiva de inserción estratégica, al menos, en dos ocasiones que merecen destacarse. En 2011 realizó su presentación oficial en la Cancillería argentina y, recientemente, el 20 de septiembre de 2019 sus autoridades han firmado una declaración de intenciones con Luis Almagro, Secretario General de la OEA, para trabajar en la cooperación institucional y el empoderamiento de las instancias subnacionales.

⁹ Participan: las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y Santa Fe (de Argentina); los departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija (de Bolivia); el estado de Mato Grosso del Sur (Brasil), las regiones de Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes y San Pedro (Paraguay); las regiones de Arica y Parinacota, Atacama y Tarapacá (Chile) y los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna (Perú). Nuclea una población total cercana a los 40 millones de habitantes.

Finalmente, podría concluirse que los diferentes ejemplos señalados en este apartado exhiben un hilo conductor que pone en valor la búsqueda de instrumentos de representación y de participación por parte de actores subnacionales. Organizados de modo más o menos formalizados, constituyen espacios que facilitan el diálogo político, permiten el intercambio de experiencias y buenas prácticas y ayudan a construir ciudadanía, de modo que deberían ser considerados mecanismos idóneos de cooperación Sur-sur a nivel regional y contiguo.

5. Reflexiones finales

Los efectos de la globalización, de la comunicación a escala global, de la interpenetración de las sociedades e individuos impactan en la propia naturaleza del poder —más cercana a la influencia que al control— y hace evidente que la matriz interdependentista referida a la existencia de múltiples canales de vinculación se ha reproducido de modo exponencial.

La actividad y protagonismo internacional que han tenido en las últimas décadas los actores subestatales / subnacionales/ gubernamentales no centrales han sumado complejidad y enriquecido el debate académico de las Relaciones Internacionales. En paralelo, también han provocado algunos replanteos al estudiar cuestiones de la política exterior que, aunque sigue siendo un área exclusiva de “responsabilidad” del Estado-nación, no puede desconocer ni desvalorizar los vínculos establecidos por actores de diversas esferas gubernamentales que se relacionan con otros más allá de las fronteras.

Asimismo, la existencia de este tipo de actores que juegan en el medio internacional y se vinculan por múltiples canales, negociando sobre cuestiones de una muy variada agenda, conforma un contexto proclive para el desarrollo de una modalidad de cooperación también “en alza”. Nos referimos a la “cooperación descentralizada”, producto o emergente del fenómeno subnacional y de la relocalización de la autoridad (local, provincial, regional) que apunta a incrementar el grado de participación de quienes están directamente involucrados y busca resultados concretos, eficacia y eficiencia. Visto en perspectiva regional, el incremento de contactos en espacios integrados o con relaciones normales de vecindad, exhibe un gran dinamismo y, notoriamente, la articulación que aportan los actores subnacionales se constituye en una pieza clave.

Todos estos procesos y dinámicas contribuyen a que las actividades tradicionales de la política exterior y sus encargados tradicionales se vean multiplicadas.

No se trata de un juego de suma cero, donde la paradiplomacia le quite terreno a la Diplomacia, sino que ambas trabajen de modo complementario y coordinado. Y, en esa dirección, se requiere un rediseño multinivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores que redefina de modo inteligente sus nuevas funciones, precisamente aquellas que atiendan la creciente complejidad de los vínculos internacionales que se despliegan desde múltiples canales. De ahí que, hoy más que nunca antes, se requiere comprender que la política exterior debe ser eminentemente articuladora.

Referencias bibliográficas

- ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.) (2000): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, Madrid.
- COLACRAI, M. (2013): “El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...”, *Revista de Integración y Cooperación Internacional* 14, pp. 4-20. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11336/15308>.
- (2015): “Las nuevas diplomacias en las relaciones argentino-chilenas. Transgubernamentalismo y acción subnacional”, *Encrucijada Americana*, vol. 7, nº 2, pp. 115-130.
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G. (1994): “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, *Cuadernos de Política Exterior, Serie Documentos de Trabajo*, CERIR, Rosario, nº 6.
- CORNAGO PRIETO, N. (2000): “Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación”, en ALDECOA, F. y KEATING, M. (eds.) (2000): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 55-78.
- (2010): “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, pp. 11-36. Doi: 10.1163/187119110X12574289877326.
- DEL ARENAL, C. (1989): “La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas” en *Estudios Internacionales*, año 22, nº 86 (abril-junio), pp. 153-182.
- (2008): “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº 1.

- DUCHACEK, I. (1986): "International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond", en MARTÍNEZ, O. (ed.): *Across Boundaries: Trans-border Interaction in Comparative Perspective*, El Paso, Texas Western Press.
- (1990): "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en MICHELMAN, H. y SOLDATOS, P. (eds.): *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- GARCÍA SEGURA, C. (2004): "La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco", en VIGEVANI, T. *et al.*, (orgs.): *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC/ Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, pp. 211-249.
- GREGORY, B. (2011): "American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation", *The Hague Journal of Diplomacy*, 6.
- HILL, C. (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- KEATING, M. (2004): "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en VIGEVANI, T. *et al.*, (orgs.): *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, Editora da PUC/ Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, pp. 49-76.
- KINCAID, J. (2001): "Roles of Constituent Governments", for the *Forum of Federations Seminar on Foreign Relations of Constituent Units*, Winnipeg (11-12 de mayo).
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. A. (2010): "La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España", *Documento de Trabajo* nº 38, Madrid, Fundación Carolina.
- MELISSEN, J. (2007): *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- MESA, R. (1997): "La Organización de las Naciones Unidas, ¿espejo de la sociedad internacional?", *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 9 (junio).
- MICHELMAN, H. y SOLDATOS, P. (eds.) (1990): *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press.
- SNYDER, R. (2001): "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, pp. 93-110.
- TORRIJOS, V. (2000): "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", *Revista Desafíos* nº 2, CEPI, Universidad del Rosario, Bogotá.
- TUCH, H. N. (1990): *Communicating with the world*, Nueva York, St. Martin's Press.

10. Barco a la deriva: la sociedad internacional del siglo XXI

Felipe Sahagún

Universidad Complutense de Madrid

Durante diez años, en cada *Panorama Estratégico*¹ he introducido algunas reflexiones sobre los límites y riesgos del análisis y la capacidad de previsión internacional. Resumo algunas de ellas:

- Desaparecida una amenaza central o dominante, el desafío principal en la sociedad internacional es la multiplicidad y la interconexión de amenazas potenciales.
- La falta de previsión y los errores principales tienen menos que ver con la calidad de los análisis que con el uso que de ellos hacen los dirigentes.
- Independientemente de los datos probados, los principales actores tienden por inercia a defender lo conocido, por malo que sea, antes que lo desconocido y a priorizar la geoestrategia y la economía sobre la defensa de la democracia y de los derechos humanos.
- Como todo cambio entraña riesgos, quienes ejercen el poder tienden a evitarlo por miedo a perder privilegios o ventajas adquiridas.
- Ante la complejidad y el dinamismo crecientes de la sociedad internacional, resultado de las revoluciones estratégica, tecnológica, demográfica, económica e

¹ Anuario que edita el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), integrado en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), desde 1996, que vengo coordinando desde hace diez años. En su introducción, analizamos cada año los hechos más relevantes de los doce meses anteriores y arrojamus un poco de luz sobre el nuevo año. Véase: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-estrategico/>.

ideológica del último medio siglo, es fácil confundir crisis y amenazas coyunturales con rupturas históricas de más calado.

- En polemología nunca debemos olvidar el factor X —el cisne negro o hecho imprevisible que enciende la mecha de tensiones latentes con una violencia inusitada— para comprender cómo y cuándo una situación inestable degenera y provoca el derrumbe de un régimen, de un paradigma o de un sistema.
- No es fácil fijar correctamente ni analizar las prioridades en política exterior y seguridad de un país cuando no hay conciencia clara de las amenazas y de los riesgos, o cuando sus dirigentes no están de acuerdo sobre ellas y cambian fácilmente de opinión.
- Los continuos y graves errores de quienes, por acción u omisión, confunden el análisis geopolítico y estratégico con la futurología aconsejan seguir el sabio consejo de Winston Churchill: “para conocer el futuro, lo más seguro es estudiar bien el pasado”.

1. Continuidad, cambio o revolución

No está de más, frente al pesimismo generalizado del presente, volver al teórico más importante de las turbulencias internacionales al final de la Guerra Fría, James Rosenau:

Todo tiempo parece caótico a quien lo vive en carne propia y las últimas décadas... no son una excepción. Es como si la nave espacial Tierra encontrase a diario tempestades, corrientes de aire y turbinas al adentrarse en los cambiantes y desconocidos ámbitos de la realidad. A veces la turbulencia es evidente y devastadora, como las tormentas de la guerra o los rayos de una crisis que alumbran el firmamento, pero frecuentemente la turbulencia se presenta en medio de cielos claros y el pánico que genera no se percibe hasta que se produce o se sufren sus efectos (Rosenau, 1990: 7).

¿Cuáles son las fuerzas motoras a finales del siglo XX que dirigen las grandes transformaciones internacionales?, se preguntaba en su teoría del cambio y la continuidad en el sistema internacional en 1990. “Cinco son especialmente relevantes”, respondía:

1. El paso de una sociedad industrial a una posindustrial por la dinámica de la tecnología asociada con la revolución microelectrónica que han reducido las dis-

tancias sociales, económicas y políticas, y han acelerado el movimiento de ideas, imágenes, divisas e información, y con ello la interdependencia de personas y acontecimientos.

2. Desafíos —la contaminación atmosférica, el terrorismo, el narcotráfico, las crisis monetarias y el SIDA— producidos directamente por las nuevas tecnologías y que se distinguen de los retos tradicionales por su transnacionalidad.
3. La capacidad decreciente de Estados y Gobiernos para responder eficazmente en solitario, sin otros actores estatales y no estatales, a los grandes retos. En 2020 lo hemos vuelto a comprobar con el coronavirus.
4. Con el debilitamiento de los actores tradicionales, salen fortalecidos subsistemas que impulsan la descentralización a todos los niveles.
5. Por último y como consecuencia de los cuatro procesos citados, un cambio profundo en la relación del ciudadano con la autoridad, resultado, en gran medida, de su adaptación a las nuevas tecnologías (Rosenau, 1990: 12-13)

Hay muchas formas de analizar los cambios en la historia. Toynbee y Huntington, por ejemplo, lo han hecho desde la perspectiva de las civilizaciones y las culturas. Henry Kissinger, en *Orden Mundial* (2014), explica el sistema mundial en el siglo XXI mirando a los cuatro —sólo cuatro, según él, con un marco normativo y una distribución de fuerzas diferentes tras su legitimidad y poder— órdenes o sistemas que habrían existido en los últimos 2.000 años:

- el westfaliano europeo, con origen en la caída del imperio romano, en el siglo V, y los conceptos de soberanía nacional y equilibrio de poder como ejes centrales;
- el chino, que sitúa al Reino del Medio en el centro político y cultural del mundo;
- el modelo islámico de régimen religioso; y
- el angloamericano global, basado en valores y derechos inherentes al hombre y en la superioridad práctica y moral de la democracia como sistema de gobierno. (Muñiz, 2016: 139-143)

Desde su meticuloso análisis de la Primera Guerra Mundial y del periodo de entreguerras, la historiadora Margaret MacMillan explica muy bien las causas y consecuencias de las principales guerras del siglo XX y las diferentes condiciones de paz impuestas en Versalles y, 27 años después, en Yalta, Potsdam y Teherán. Sin ellas no se puede entender el último siglo.

Se han publicado miles de libros sobre las lecciones. MacMillan, consciente de dónde estamos actualmente, destacaba una en su análisis para *Política Exterior*

(mayo-junio 2019): “si Estados Unidos se repliega y atiende solo a sus intereses inmediatos, se corre el riesgo de hacer oídos sordos o subestimar, hasta que sea demasiado tarde, la aparición de posibles dictadores populistas o potencias hostiles” (MacMillan, 2019: 13).

2. De Tocqueville a Nye

Siglo y medio antes, en *La Democracia en América*, Alexis de Tocqueville ya advertía lo que, en mi opinión, las transformaciones económicas y tecnológicas principales de los últimos 20 años están engendrando en el siglo XXI: “Casi todas las revoluciones que han cambiado la faz de los pueblos han sido hechas para consagrar o para destruir la desigualdad” (Tocqueville, 1969: 303).

Muchos autores anticiparon a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX la estadounización acelerada del mundo y algunos, partiendo sobre todo del factor demográfico, describieron con precisión admirable lo que, 120 años después, se ha convertido en preocupación internacional prioritaria: si el surgimiento de China como gran potencia o superpotencia es una amenaza para la hegemonía estadounidense en el Pacífico y/o el resto del mundo, y si acabará con el sistema vigente en el último siglo.

Alexander Herzen, brillante exiliado ruso, describía el Pacífico en tiempos de Lincoln como “el Mediterráneo del futuro” y el senador por Indiana e historiador Albert J. Beberidge a comienzos del siglo pasado demostró en cinco libros con claridad meridiana la predicción de filósofos imperialistas como Alfred Thayer Mahan y Brooks Adams: “La potencia que mande en el Pacífico gobernará el mundo” (Barraclough, 1965: 93-94). Ahí estamos casi siglo y medio después.

Todos, estoy seguro, estamos preocupados por el impacto contradictorio — a más información, más mentiras, más manipulación y menos conocimiento de la mayoría— en el horizonte de los próximos años.

Antes de internet, Google, Amazon, Facebook y Twitter, analizando simplemente la explosión informativa del último siglo anterior a las redes, el gran filósofo, escritor y periodista francés Jean-François Revel, escribía:

La máquina universal de informar se hace más y más igualitaria y generosa, de modo que anula la vieja discriminación entre la élite en el poder que sabía muy poco y el común de los gobernados que no sabía nada. Hoy los dos saben o pueden saber mucho... Tan fastuosa convergencia de factores favorables ha debido,

en buena lógica, engendrar ciertamente una sabiduría y un discernimiento sin parangón en el pasado y, por consiguiente, una mejora prodigiosa de la condición humana. ¿Es así? Será frívolo afirmarlo. Nuestro siglo es (ha sido) uno de los más sangrientos de la historia”. (Revel, 1989: 9-10).

El primer capítulo de su gran obra *El conocimiento inútil* (1989) se titula “La resistencia a la información” y empieza así: “La primera de todas las fuerzas que dirigen el mundo es la mentira”. Aunque no lo supiera, Donald Trump, tan orgulloso de no haber leído más que dos libros —la Biblia y el suyo— cuando llegó a la Casa Blanca, ha rentabilizado la mentira como nadie: más de 13.000 había contabilizado ya el *Washington Post* a mediados de 2019 desde su elección en 2016.

Sólo he citado el *Panorama Estratégico*, tres o cuatro artículos de *Política Exterior* y cinco o seis de 26 libros —seleccionados en una entrada de mi blog para una conferencia en julio de 2019 en la universidad de verano de la UCM como introducción a los arcanos del análisis y la prospectiva internacionales— que nos pueden ayudar a entender mejor el momento de cambio que vivimos en el sistema internacional².

Si repasamos *La Paradoja del poder norteamericano*, de Joseph Nye (2003), y el artículo de los profesores Stephen Brooks y William Wohlforth en *Foreign Affairs* (julio-agosto 2002) sobre la primacía estadounidense, vemos hasta qué punto el milagro chino ha cambiado algunos parámetros y lo lejos que estamos todavía del final de la hegemonía estadounidense en la era de la información global.

La supremacía militar, como se ha demostrado en Afganistán, Irak, la guerra contra el terrorismo yihadista, Libia, Siria, Ucrania y otros conflictos actuales, no es suficiente para obtener los resultados deseados. En otros casos, advierte Nye, “el poder militar no resulta útil y su uso puede ser contraproducente” (Nye, 2003: 16).

Por ello aconseja no permitir que “el espejismo imperialista nos ciegue ante la creciente importancia del poder blando” (Nye, 2003: 17). De todos los errores cometidos por Trump en su primer mandato, este sería uno de los más graves y la mejor prueba de ello la tenemos en la caída en picado de la credibilidad de la Administración de EE.UU. desde 2016 y su alejamiento en política exterior de la opinión mayoritaria de los estadounidenses que reflejan sistemáticamente las encuestas de Pew Research y del Council on Global Affairs de Chicago.

² Biblioteca básica para iniciarse en el análisis y la prospectiva internacionales: <http://felipesahagun.es/biblioteca-basica-para-iniciarse-en-el-analisis-y-la-prospectiva-internacionales-26-libros-tres-numeros-del-economist-y-un-manual-de-metodologia/?preview=true>.

No ha habido mayor desafío al orden neoliberal que el soviético y todos sabemos cómo terminó: con su refundación unipolar por George Bush padre y Bill Clinton en los noventa: una gestión brillante del desplome soviético y la unificación alemana, éxito militar aplastante sobre el Irak de Sadam en 1991, impulso de la paz palestino-israelí en Madrid, Oslo y Washington, primeros superávits en muchos años, NAFTA, una alianza renovada con Japón, la expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas...

Entre 1989 y 2016, a pesar de la grave crisis de 2008-2010, el PIB global aumentó entre 3 y 4 veces, la renta media creció exponencialmente, la mortalidad infantil se desplomó, más de mil millones salieron de la pobreza y las nuevas tecnologías mejoraron la vida diaria de la mayor parte de los habitantes del planeta. El temido caos de la posguerra fría y del fin del milenio fue un mito. Los realistas pesimistas fallaron y los liberales optimistas acertaron.

Esta macroestabilidad, sin embargo, impidió reconocer el desorden regional creciente por intervenciones mal diseñadas, una globalización muy desigual y una parte considerable de las clases medias en el norte del planeta desencantada con el sistema y sin enemigo exterior al que culpar de su pérdida de bienestar.

3. El mundo a la deriva de Haass

En su libro *A World in Disarray* (2017), el presidente del Council on Foreign Relations, Richard Haass, compara el Concierto Europeo del XIX con los dos órdenes paralelos surgidos sobre los escombros de la Segunda Guerra Mundial: el político-militar soviético-estadounidense que culmina en los acuerdos de Helsinki en 1975 y el neoliberal vigente en la mitad del planeta, definido por el libre comercio, la primacía indiscutible del dólar y un multilateralismo dominado completamente por EE.UU.

“Ambos órdenes se han deteriorado”, escribe Haass, y entre las causas subraya la emergencia de China, el rechazo del sistema por algunas potencias regionales, la influencia creciente de algunos actores no estatales, los efectos desestabilizadores de la globalización, el resurgimiento del nacionalismo y del populismo alimentados por la creciente desigualdad, la crisis financiera y la pérdida de empleos a causa del cambio tecnológico, y el impacto que en todos los procesos citados tiene la revolución de las redes sociales.

Entre los errores de Europa cita “el establecimiento de una moneda común sin una política fiscal común, sin una unión bancaria y sin una política migra-

toria adecuada” para evitar nuevas avalanchas de inmigrantes como la de 2015 en Alemania.

En este proceso de deterioro ha jugado un papel fundamental la nueva Rusia, la Rusia de Putin. Así lo anticipaba George Kennan en 1999, con 95 años, en una de las últimas entrevistas (con su amigo Richard Ullman), que publicó el *New York Review of Books*.

4. George Kennan y Vladimir Putin

En una entrevista exclusiva con el *Financial Times*, publicada el 28 de junio y el 5 de julio de 2019, tras la cumbre del G20 en Osaka, el presidente ruso ofrecía una visión muy próxima a la de Kennan sobre los cambios más importantes de los últimos 20 años.

La OTAN —advertía Kennan— sigue siendo una alianza militar y, si se dirige contra algún país, ese es Rusia. “La tendencia de EE.UU. a considerarse el centro del mundo es irreflexiva, vanidosa e irresponsable”, añadía. “El planeta nunca será gobernando por un único centro político, sea cual sea su poder militar”.

En sus veinte años al frente de Rusia, declaraba Putin veinte años después, “la situación se ha vuelto más dramática y explosiva”. En su opinión, vivimos en un mundo “más fragmentado” y menos previsible que en la Guerra Fría, cuando “al menos había reglas que todos, más o menos, respetaban o intentaban seguir”.

Aunque ya superada por EE.UU., Rusia —decía Putin con orgullo— “está produciendo hoy unos 11,3 millones de barriles de petróleo diarios y sus acuerdos de estabilización de la producción con Arabia Saudí y al OPEP han tenido un efecto positivo en los mercados”.

Sobre sus privilegiadas relaciones personales con Donald Trump, prefiere que las juzguen los electores, pero lamenta el deterioro de las relaciones de Rusia con EE.UU. desde la luna de miel de los noventa entre Bill Clinton y Boris Yeltsin.

Aunque son muchas y muy complejas las causas, Putin destaca la retirada unilateral estadounidense del Tratado ABM (misiles antibalísticos). “Lo considero fundamental para todo el sistema de seguridad internacional”, afirma. “Nosotros propusimos soluciones y, si EE.UU. las hubiera aceptado, hoy estaríamos en un mundo distinto”.

Volviendo a Trump, reconoce que no le gustan sus métodos, pero “tiene talento y sabe lo que esperan de él sus votantes”. Como ejemplo, cita la globalización y los beneficios que ha aportado al mundo en los últimos 25 años.

“China la ha aprovechado para sacar a millones de la pobreza”, señala. “Las empresas estadounidenses, sus ejecutivos, accionistas y socios han obtenido grandes beneficios, pero la clase media muy pocos... El equipo de Trump lo entendió muy bien y lo explotó en la campaña electoral (de 2016). Ahí está la clave de su éxito y no en la injerencia exterior... Y ahí está también la clave de sus aparentemente extravagantes decisiones económicas y actitudes o relaciones con socios y aliados. Trump piensa que la distribución de recursos y beneficios de la globalización en el último decenio es injusta con EE.UU. No voy a entrar en si lo es o no, ni si acierta o se equivoca, pero trato de comprender sus motivos”.

Como el dirigente internacional que más veces se ha reunido con el presidente chino Xi Jinping, comprende los riesgos para Rusia de una relación tan desequilibrada, pero “no hay muchas cestas para elegir... Nuestras relaciones con China no están motivadas por consideraciones políticas u otros intereses coyunturales. Recuerden que el Tratado de Amistad con China lo firmamos en 2001, mucho antes de las actuales circunstancias y de los desacuerdos económicos, por decirlo suavemente, entre EE.UU. y China”.

“No necesitamos unirnos a nada ni contra nadie. China y Rusia no dirigen sus políticas contra nadie. Nos limitamos a cumplir nuestros planes de una creciente cooperación y lo llevamos haciendo desde 2001... Lógicamente, observamos y valoramos los acontecimientos globales y nuestras posiciones coinciden en puntos destacados de la agenda global, como la aceptación de las reglas aceptadas del comercio o el sistema internacional financiero, de pagos y de solución de disputas...”.

“Con el G20 defendemos un cambio de las cuotas en el FMI y el BM. Tanto China como Rusia. Considerando que en 25 años (creo) el PIB del G7 se ha reducido del 58% al 40% del PIB mundial, debería reflejarse en las instituciones internacionales. Me parece de justicia”.

A quienes ven ya en China una grave amenaza, Putin les recuerda que su presupuesto de defensa en 2019 fue de 117.000 millones de dólares, frente a los casi 700.000 de EE.UU. “En cuanto a nosotros, seguimos reforzando la Flota del Pacífico de acuerdo con los planes y, naturalmente, reaccionamos a los acontecimientos”, advirtió. “Somos autosuficientes, la primera fuerza continental, con una base de submarinos en el Lejano Oriente y los planes necesarios para garantizar la seguridad en la Ruta del Mar del Norte, que estamos impulsando”.

Sobre Occidente, tras calificar de un error garrafal la respuesta de Angela Merkel a la llegada masiva de refugiados sirios en 2015, Putin concluye que “el liberalismo, la idea liberal, se ha quedado en algo obsoleto”.

5. El futuro desde el Allier Command Trasformation (ACT)

En el ámbito de la seguridad y de la guerra, uno de los mejores sitios para observar el futuro es, seguramente, el Allier Command Transformation (ACT) en Norfolk (Virginia), uno de los dos mandos estratégicos de la Alianza (el otro es el operativo, con sede en Mons, Bélgica).

Su misión es preparar a la OTAN para los cambios que vienen, sobre todo los tecnológicos. El SACT, general André Lamata, comandante supremo del Mando en 2019, lo considera uno de los motores de adaptación de la organización (*The Economist*, 2019: 10). En su opinión, las inversiones militares van muy por detrás de los avances de la tecnología digital. El sector privado, a diferencia de lo que ha sido tradicional en la historia del último medio siglo, va por delante del público en las principales tecnologías avanzadas.

En las grandes maniobras Trident Juntura, en 2018, ACT coordinó más de 20 experimentos. En uno se probó la impresión 3D para componentes críticos. En otro se probaron sensores que pueden facilitar reducciones importantes del personal de protección de bases y fuerzas.

Si hay que destacar en seguridad y guerras del futuro una sola transformación, destacaría el cambio de percepción en Occidente. De una seguridad casi plena en su superioridad tecnológica, hoy domina la incertidumbre.

En un libro reciente del Grupo Estratégico del Instituto Aspen, *Tecnología and National Security: Maintaining America's Edge*, se contemplan cambios que pueden poner en riesgo la posición de EE.UU. como la potencia militar más fuerte del mundo (IBID).

La Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2018, la primera en un decenio, admite que muchas tecnologías vitales proceden del sector privado y son accesibles también a los rivales, erosionando la ventaja convencional (*conventional overmatch*) que los estadounidenses han tenido durante tanto tiempo. La eficacia con que Rusia ha modernizado sus capacidades para la guerra híbrida en Ucrania, difuminando la frontera entre paz y guerra, fue una sorpresa.

Lo han sido aún más las ambiciones declaradas de China de competir y ganar la carrera en inteligencia artificial, big data y computación cuántica: tecnologías básicas de la quinta sociedad humana en la Tierra, tras la cazadora, agricultora, industrial y postindustrial. “El mundo hiperconectado” lo llama el G20 en su comunicado final de Osaka a finales de junio de 2019.

Estas tecnologías reducirán el tiempo disponible para responder a las crisis y este efecto, en una organización de 29 miembros que actúa por consenso, com-

plicará las decisiones. Para *The Economist*, en el informe citado, es uno de sus talones de Aquiles. Ese efecto de reducción del tiempo se intensificará con los avances en las armas hipersónicas (más de cinco veces la velocidad del sonido).

6. El desafío espacial

La tecnología —siempre ha sido así— sigue abriendo nuevas dimensiones para el enfrentamiento militar. El espacio en primer lugar. Algunos de los principales miembros de la OTAN están dedicando recursos importantes a este ámbito. El presidente Trump firmó el 20 de diciembre de 2019, como parte de la National Defense Authorization Act 2020, la puesta en marcha de un nuevo ejército nacional, el sexto de EE.UU. y el primero desde que, en 1947, se estableció la Fuerza Aérea.

Se trata de una Fuerza Espacial dentro de la Fuerza Aérea con un Mando civil con categoría de subsecretario de Defensa. El costo inicial estimado del nuevo ejército se calculaba en unos 2.000 millones de dólares en cinco años y esperaba contar con unos 15.000 efectivos. Para su lanzamiento, el presupuesto de 2020 incluyó una partida de 40 millones.

En su estructura de seis ejércitos o servicios, EE.UU. cuenta hoy con diez mandos de combate (seis con responsabilidades regionales y cuatro funcionales), que son los responsables de la organización, entrenamiento y equipamiento de sus fuerzas para la preparación y ejecución de misiones.

La importancia de la decisión final de EE.UU. en este ámbito es crucial, pues sus recursos espaciales son imprescindibles todavía para las comunicaciones, la seguridad, la banca, el entretenimiento y la navegación por tierra, mar y aire. La justificación del nuevo servicio responde a la conclusión de que el espacio, durante decenios un santuario, más pronto que tarde se convertirá en campo de batalla y ya lo es de combate.

El Mando Aliado de la Alianza Atlántica en Norfolk no tiene todavía un mandato para intervenir o participar en este proyecto, pero el ciberespacio es desde hace tiempo un área de creciente interés en la Alianza. En 2016 admitió la posibilidad por primera vez de que se pueda activar el artículo 5 en caso de un cibertaque, reconoce desde hace tiempo el ciberespacio como un ámbito de guerra separado de los tres tradicionales (tierra, mar y aire) y en 2018 estableció en Mons el primer centro de operaciones cibernéticas.

Hasta ahora se ha concentrado en las medidas de defensa y parece que no lo ha hecho mal en la protección de sus propias instalaciones, bastante mejor en

todo caso que en la protección de las redes e instalaciones de muchos de sus miembros.

Aquí tenemos un problema: la Alianza no ha desarrollado todavía capacidades ofensivas colectivas cibernéticas. Como las de inteligencia, siguen siendo nacionales y el éxito depende de la cooperación voluntaria. En 2020 se esperaba la primera ciberdoctrina atlántica y a finales de 2019 tuvieron lugar los primeros ejercicios ciberespaciales OTAN. El resurgimiento militar de Rusia y global de China es el gran acicate tras casi todo lo que se mueve hoy en la Alianza y en sus países miembros. No deja ninguna duda la Estrategia de Defensa Nacional de Mattis antes de dimitir a finales de 2018 por el desencuentro con Trump sobre la permanencia o retirada de Siria.

Cada cuatro años los futurólogos de la OTAN en ACT elaboran un Análisis de Previsiones Estratégicas, Strategic Foresight Analysis (SFA) que intenta arrojar algo de luz sobre las grandes tendencias a veinte años y más allá. En el que se trabajaba a finales de 2019 se analizaba la evolución en regiones como:

- el norte de África como fuente potencial de migraciones mucho más desestabilizadoras que las actuales,
- el Ártico, por los efectos del cambio climático,
- Rusia, por lo que ha sido y hecho, y
- Asia-Pacífico, como falla de las placas tectónicas más inestables del siglo XXI tal como previeron algunas de las mentes más brillantes ya en el siglo XIX.

Si la OTAN, que nunca ha tenido entre sus misiones a China, se desentiende por completo de la cuarta área citada y EE.UU. sigue desplazando sus fuerzas y recursos hacia Asia-Pacífico, tendrá crecientes dificultades para mantener su frágil equilibrio, seriamente tocado por las críticas públicas de Trump desde 2016 y los bandazos al frente del Pentágono desde entonces.

¿Son suficientes 40 personas —el equipo a las órdenes de Janis Sarts, director de STRATCOM, el Strategic Communications Center of Excellence creado en 2014, con sede en Riga— y los 25 centros de excelencia nacionales que debe coordinar para responder hoy a todos los desafíos de la ciberguerra, procedentes de Rusia, Irán, China y otros países? ¿Se puede seguir dirigiendo una organización de 30 países, contando ya a Macedonia del Norte, por consenso? ¿Tiene sentido mantener un cajón de sastre de prioridades tan diferentes como las vinculadas a la defensa colectiva y la gestión de crisis o ha llegado el momento de elegir las misiones que más importan? ¿Qué importancia y recursos debe dedicar la OTAN

hoy al Ártico, al norte de África, a Oriente Medio, al Golfo Pérsico...? ¿Debe mantener la puerta abierta a nuevos miembros o es hora de cerrarla? Y lo más importante: ¿Puede sobrevivir la OTAN dando la espalda a la emergencia de China y a la importancia de Asia-Pacífico? ¿Cuáles deberían ser los primeros pasos para adaptarse a la nueva realidad en esa zona del mundo? ¿Abrir foros de diálogo permanente con las principales potencias de la región? ¿Actuar conjuntamente, o dejar que EE.UU., Reino Unido y Francia, de forma coordinada, o por su cuenta, sigan respondiendo como hasta ahora? ¿Es una solución lo que ha propuesto el profesor Stephen Walt de Harvard: una nueva división del trabajo mediante un nuevo pacto trasatlántico, por el que EE.UU. adapta su peso e influencia en Europa a favor de los europeos a cambio de un apoyo mucho más firme de Europa a EE.UU. en su pulso estratégico con China por la hegemonía en Asia-Pacífico? ¿Es posible tal acuerdo con visiones tan diferentes de las amenazas entre los distintos miembros de la OTAN? Me temo que no.

Las amenazas prioritarias para la seguridad de los últimos diez años han ido cambiando: de la crisis económica y financiera, y del terrorismo de Al Qaeda a la austeridad y al terrorismo del ISIS; del desafío creciente de China y Rusia al hegemon estadounidense a los parias regionales empeñados en nuclearizarse; del crimen transnacional al cambio climático acelerado y, sobre todo, a los desafíos globales recogidos en la Agenda 2030.

7. La amenaza ciberespacial

Lentamente, apenas perceptible hace diez años, cuando empezamos a oír hablar de bichos raros como Stuxnet, el virus informático utilizado contra Irán por Israel y/o EE.UU., el enemigo o la amenaza más importante, aunque no reconocida en público como tal por muchos dirigentes es todo lo relacionado con la ciberguerra.

Los ciberataques se han convertido en el principal medio de los países para proyectar su poder y lo hacen de mil formas distintas: sabotaje de infraestructuras básicas, espionaje, manipulación electoral, robo de tecnología, desestabilización política, disrupciones o injerencias en la economía de otros países...

Los más activos u hostiles son EE.UU., Rusia, China, Irán, Corea del Norte y algunos grupos terroristas. Por sus ataques cibernéticos podemos distinguir objetivos y estrategias diferentes de cada país. A China le ha interesado más la propiedad intelectual, a Rusia la guerra híbrida y la manipulación electoral. Corea del Norte —tan necesitada de recursos— ha intentado atracar directamente ban-

cos centrales como el de Bangladesh. Irán reconoce haber recibido millones de ataques de Israel y EE.UU. en el último año.

De los ataques conocidos hasta ahora, pocos han sido tan destructivos como el que infectó en 2017 con el virus WannaCry centenares de miles de ordenadores de las instituciones y empresas más importantes de 150 países.

Jason Healey, cofundador de la primera fuerza cibernética del Pentágono a finales de los años noventa, cuenta en un artículo publicado en *Columbia Magazine* (Healy, 2019: 38-41) que los daños causados en el último año por ciberataques a la economía global rondan los 600.000 millones de dólares, casi el presupuesto anual del Pentágono.

Dice más: si no ha habido todavía ataques más graves, no es porque no se puedan lanzar, sino por miedo a cruzar líneas rojas sin posibilidad de dar marcha atrás o, como en la vieja ley de la disuasión nuclear, evitar represalias más catastróficas contra el primer atacante que se atreva a dar ese paso.

Ha mejorado mucho la capacidad de identificar a los atacantes y los grupos terroristas más peligrosos todavía no han conseguido destruir objetivos industriales esenciales, pero es evidente que, como en todos los grandes avances tecnológicos, el atacante va por delante del defensor y la situación empeora a medida que Internet se expande y aumentan las vulnerabilidades.

Las grandes potencias han invertido mucho más hasta ahora en capacidades ofensivas y herramientas de espionaje *online* que en mejorar las defensas. El uso cibernético hostil ha inspirado a los adversarios y se ha iniciado una carrera de militarización del espacio que, si no se reconduce pronto, perjudicará a todos.

Militarizar el espacio digital es militarizar toda nuestra vida y borrar la frontera que ha separado la sociedad civil de la militar durante siglos y que se creía superada definitivamente con la ayuda de una red global, plural y libre.

En este ámbito el Pentágono, que fue siempre por delante en el desarrollo tecnológico, se ha visto superado en muchos terrenos por los nuevos gigantes empresariales —Google, Amazon, Microsoft, Apple...—, hasta el punto de que hoy estos disponen de más medios y expertos que los Gobiernos para hacer frente a las amenazas.

Si en la historia todas las armas se han acabado utilizando, aunque las nucleares, químicas y bacteriológicas sólo de forma limitada, lo previsible es que las armas cibernéticas acaben utilizándose con toda su fuerza devastadora.

A corto plazo, expertos como Healey, que dirigió el departamento de defensa contra ciberataques del Pentágono y, entre 2003 y 2005, el centro de protección de ciberestructuras de la Casa Blanca, mucho antes de otro 11-S o Pearl Harbor

digital cree que sufriremos numerosos ataques para condicionar elecciones o, penetrando en los servidores de los bancos centrales y la Reserva Federal, desatando pánicos como los que han precedido siempre a las peores recesiones.

Más que una previsión lógica, parece una confirmación de una deriva iniciada hace ya tiempo y que se agrava año tras año.

Referencias bibliográficas

- BARRACLOUGH, G. (1965): *Introducción a la historia contemporánea*, Madrid, Gredos.
- HEALEY, J. (2019): “The Age of Cyberwarfare”, entrevistado por David J. Craig, *Columbia Magazine* (verano).
- KENNAN, G. (1999): “The US and the World: An Interview with George Kennan”, entrevistado por Richard Ullman, *The New York Review of Books*, 12 de agosto (traducción española en *Política Exterior*, vol. 13, nº 72, 1999).
- KISSINGER, H. (2014): *World Order*, Nueva York, Penguin Press.
- MACMILLAN, M. (2019): “Advertencias desde Versalles”, *Política Exterior*, vol. XXXIII, nº 189.
- MUÑIZ, M. (2016): “La confusión de Estados Unidos en un mundo desordenado”, *Política Exterior*, vol. XXX, nº 170.
- NYE, J. (2003): *La Paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus.
- PUTIN, V. (2019): Declaraciones al *Financial Times*. En artículo escrito por Lionel Barber y Henry Foy en Moscú, y Alex Barker en Osaka, 28 de junio de 2019 (entrevista completa publicada el 5 de julio de 2019).
- REVEL, J.F. (1969): *El conocimiento inútil*, Barcelona, Planeta.
- ROSENAU, J. N. (1990): *Turbulence in world politics. A theory of Change and continuity*. Princeton University Press.
- THE ECONOMIST (2019): “NATO at 70”, 16 de marzo.
- TOCQUEVILLE, A. (1969): *La democracia en América*, Madrid, Guadarrama.

Parte II
Iberoamérica, España y Europa

11. América Latina y sus grandes estrategias

Roberto Russell
Juan Gabriel Tokatlian
Universidad Torcuato di Tella

1. Gran estrategia: dos acepciones

“Gran estrategia” es un concepto polisémico. El problema semántico no se limita solo a su ontología, incluye preguntas que involucran cuestiones fundamentales referidas a su misma posibilidad o razón de ser, o sobre el agente que la concibe y realiza. ¿Es una facultad solo reservada a los grandes poderes o, dicho de otro modo, pueden los países medianos y aun los pequeños tener una gran estrategia? La noción de que es un atributo tan solo de los grandes poderes es parte del saber convencional en materia de Relaciones Internacionales, particularmente en el mundo anglosajón donde el concepto de gran estrategia ha tenido su mayor desarrollo. A nuestro juicio, este enfoque es una muestra más de lo que Celestino del Arenal ha denominado, en varios de sus estudios, la preponderancia de lo etnocéntrico (Del Arenal, 2014). En su misma línea de análisis, sostenemos en este trabajo que los países que no forman parte del reducido grupo de grandes poderes pueden concebir y poner en práctica una gran estrategia.

En su génesis, la idea de gran estrategia estuvo asociada a la forma en que un país debería comportarse ante una gran guerra, a la “política en ejecución” en un contexto bélico, para ponerlo en palabras de Liddell Hart, quien se ocupó del tema de manera pionera. Sin embargo, su idea de gran estrategia también implicaba el manejo de la situación de “subsiguiente paz”. El vínculo establecido por Hart entre gran estrategia y conducción de la paz contribuyó al desarrollo posterior de un abordaje más comprehensivo del término que se expresa en su relativa “desmilitariza-

ción” y en el reconocimiento de que la formulación e implementación de una gran estrategia pueden darse tanto en un contexto de guerra como de paz.

La acepción más común del concepto es la que lo entiende como un gran plan detallado y deliberado en el que se identifican prioridades y amenazas, se definen intereses, se relacionan medios y fines y se establecen políticas y metas de largo plazo. Aunque de uso menos frecuente, pero importante a los fines de este trabajo, gran estrategia puede también entenderse como un gran eje ordenador de un patrón de conducta internacional. Se trata aquí de un marco general de referencia que se nutre de ideas y de principios orientadores y que procura preservar o alcanzar intereses nacionales considerados fundamentales¹. La definición que propone Hal Brands se inscribe en esta óptica. Según este autor, una gran estrategia es una “lógica” que “vincula los más altos intereses de un país a sus interacciones cotidianas con el mundo” (Brands, 2012: 3). En un sentido bastante similar, Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry y William C. Wohlforth definen una gran estrategia como “un conjunto de ideas para desplegar los recursos de una nación con el fin de alcanzar sus intereses en el largo plazo” (Brooks, Ikenberry y Wohlforth, 2012/2013: 3).

1.1. Gran estrategia en América Latina

El tema de la gran estrategia no ha ocupado en América Latina un lugar significativo en el debate institucional, partidista o académico. Sin embargo, es posible pensar en la existencia de grandes estrategias puestas en práctica por los países de la región si se las concibe no como un plan formal sino como una lógica. Desde este punto de vista, nos parece que América Latina ha seguido por más de cien años dos grandes estrategias que, a diferencia de lo que sucede en países como Estados Unidos, no han sido codificadas en documentos oficiales y hasta carecen de nombre: las llamaremos la “lógica de la autonomía” y la “lógica de la aquiescencia”.

Ambas se fundamentan en la situación subordinada de América Latina en el sistema internacional. Así, su implementación tiene lugar en un contexto jerárquico en el que los Estados latinoamericanos interactúan con los grandes poderes en condiciones de desigualdad de poder en todos los indicadores políticamente significativos. Por esta razón, autonomía y aquiescencia son grandes estrategias propias de los países secundarios o menores en el sistema internacional. Los grandes poderes definen sus grandes estrategias siguiendo lógicas claramente distintas y que resultan de su condición privilegiada de poder. En

¹ Sobre las diferentes acepciones del concepto “gran estrategia” véase Slove, 2018.

estos casos, hay un *alter ego* a contener o sobre el que se quiere prevalecer. En cambio, para el subordinado el *alter ego* es un dominante —o más de uno— respecto del cual procura adaptarse o ganar más libertad.

En términos extremos, puede asumirse a la autonomía como pura libertad y a la aquiescencia como pura sumisión, condiciones que no reflejan la realidad política de las relaciones de jerarquía ni los objetivos que procuran ambas lógicas, si se llevara el argumento al absurdo. La pura autonomía no cabe aun en los planes del más poderoso ni la pura sumisión en los del más débil de los Estados. La aquiescencia total se puede inscribir en la tradición colonialista o imperial: habría pleno sometimiento y una situación de dominación difícil de revertir. La autonomía absoluta implicaría una capacidad, voluntad y oportunidad de decidir solo de acuerdo a los intereses y propósitos unilaterales de un país.

Así, las lógicas de la autonomía y aquiescencia, con diferentes gradaciones, se ubican y oscilan a lo largo de un *continuum* entre estos dos extremos ideales. La lógica de la autonomía procura la ampliación de márgenes de libertad mientras que la lógica de la aquiescencia implica una adaptación deliberada a un contexto restrictivo en el que el vínculo con el dominante es central para el subordinado. Pese a ello, también supone la aspiración a una mayor independencia de la influencia externa (Triska, 1986). Es, por lo tanto, una decisión de la voluntad y no una imposición desde el exterior². Si así lo fuera no cabría hablar de gran estrategia, sería lisa y llanamente pura subordinación. La aquiescencia involucra con frecuencia el tipo de conductas que Juan Carlos Puig denominara “dependencia nacional” entendiéndolo por ello que los grupos gobernantes racionalizan las asimetrías de poder y se trazan objetivos para lograr el máximo beneficio de la situación de dependencia, con la pretensión de alcanzar márgenes de acción

² Es posible identificar dos modalidades de aquiescencia que denominamos forzosa y voluntaria. En el primer caso, la acomodación ante el poderoso es prácticamente inevitable. Los cursos de acción de la política exterior del débil están muy restringidos y, en consecuencia, ello refuerza la subordinación al poderoso. Esta forma de aquiescencia es propia de asimetrías en las que el débil carece de libertad para autogobernarse. A diferencia de la aquiescencia forzosa que se presenta como una situación en la que se consiente por la “falta de libertad”, la aquiescencia voluntaria implica un “sacrificio de libertad” a cambio de un compromiso práctico que beneficia a ambas partes. El dominante asegura un orden que es funcional a sus intereses y propósitos y el subordinado compensa su sacrificio de libertad satisfaciendo otros intereses. De su parte, prima una racionalidad de adaptación ante la asimetría de poder que obedece tanto a convicciones como a razones de pura conveniencia. Se apoya el *statu quo* impuesto por el fuerte a cambio de sus favores materiales (inversiones, ayuda, comercio), provisión de seguridad y sostén de la coalición gobernante. Su condición de posibilidad es una suficiente concurrencia de objetivos, relevancia e intereses recíprocos capaz de generar el espacio para el intercambio de anuencia por recompensas.

autónoma en el futuro (Puig, 1980: 150-152). No debe confundirse entonces con el alineamiento automático, que es más un eslogan que una forma de hacer política exterior, ni con mera pasividad. El aquiescente no sigue en todo a la potencia dominante ni es un simple títere de sus deseos.

Cuatro breves observaciones finales para concluir esta sección. Primero, es preciso señalar que América Latina no es un actor internacional; en consecuencia, cuando hablamos de las grandes estrategias de la región hacemos referencia a las dos lógicas que han orientado las relaciones internacionales de los países del área a pesar de las notables diferencias apreciables entre ellos. También vale aclarar que un mismo país puede haberse regido en distintos y sucesivos momentos de su historia tanto por la lógica de la autonomía como por la de la aquiescencia.

Segundo, y en directa relación con el punto anterior, cabe hacer una breve aclaración sobre el sujeto de la acción tanto autónoma como aquiescente. Por razones de espacio, nos basta señalar aquí que cuando nos referimos al agente de la gran estrategia nuestra unidad de análisis es el Estado, al que atribuimos intereses, intenciones e identidades, sin desconocer por ello que la opción por la autonomía o la aquiescencia tiene diferentes efectos distributivos, beneficia a algunos actores e impone costos a otros en el plano doméstico³. Penetrar la “bola de billar” del Estado es fundamental para comprender las preferencias internas y externas de las elites, las coaliciones internas de poder y sus vinculaciones internacionales, y las ideas e intereses que ganan o pierden según la gran estrategia escogida.

Tercero, es necesario advertir que junto a las lógicas de la autonomía y de la aquiescencia, los países de la región han desarrollado lo que llamamos “pequeñas grandes estrategias” para distinguirlas de las dos anteriores. Ellas se caracterizan por lo siguiente: su alcance geográfico se limita a las naciones vecinas o a una subregión de Latinoamérica; su fuente son las disputas fronterizas o la competencia por la influencia en una subregión; sus objetivos son la defensa de un territorio o el mantenimiento o expansión de la influencia; y su foco está puesto en las amenazas a la seguridad que provienen de un país o países limítrofes o geográficamente próximos.

Las pequeñas grandes estrategias han procurado responder a situaciones y procesos de naturaleza vecinal; esto es, han sido concebidas y desarrolladas para enfrentar retos y amenazas locales con independencia de las dinámicas propias del juego de poder global de los grandes poderes. Sin embargo, su puesta en práctica tuvo un impacto directo e importante en el despliegue de las opciones estra-

³ Sobre la dimensión económica y sus implicancias para toda gran estrategia, véase Narizny, 2017.

tégicas vinculadas a las lógicas de la autonomía y la aquiescencia y, por consiguiente, en las relaciones de la región con el resto del mundo; en particular con Estados Unidos. Las disputas territoriales y las rivalidades para ganar espacios de influencia fortalecieron identidades nacionales excluyentes como también fuertes recelos. Más aún la idea misma de la autonomía fue empleada para alentar sentimientos nacionalistas respecto a los vecinos. Al mismo tiempo, las rivalidades dentro de la región acentuaron las preferencias de ciertas élites por una estrecha relación con Washington con el fin de lograr equilibrios subregionales, desalentar ambiciones expansionistas o entorpecer potenciales liderazgos. En ambos casos, la gran estrategia perdedora fue la lógica de la autonomía.

Finalmente, cabe observar que Estados Unidos es el “otro” principal hacia el cual se han orientado históricamente ambas lógicas. En el caso de la autonomía siempre hubo otros “otros” que fueron vistos, según los momentos, como actores importantes para reducir y compensar la situación de dependencia de Estados Unidos, un lugar que ocuparon Europa, países del denominado Sur y hasta la Unión Soviética, más por razones pragmáticas que ideológicas. En la actualidad, el proceso en curso de redistribución mundial de poder, riqueza e influencia, en el que destaca el ascenso de China como un nuevo “otro”, presenta oportunidades, desafíos y dilemas inéditos para la concepción y ejecución tanto de la autonomía como de la aquiescencia. Nos ocupamos brevemente de este tema en la última sección.

2. Autonomía y aquiescencia: fines, medios y opciones estratégicas

La noción de gran estrategia que desarrolló en su momento Liddell Hart suponía la coordinación política y burocrática en los más altos niveles del Estado y el empleo de toda la gama de recursos estatales para hacer frente a una gran guerra. Una situación que justificó entonces el calificativo de *grand*. Por lo contrario, la gran estrategia de autonomía responde en lo más básico a tiempos de paz y en circunstancias que no se caracterizan por una emergencia suprema o la necesidad de hacer frente a un claro enemigo. Sin embargo, cabe asimismo calificarla como “gran estrategia” porque reúne una serie de atributos que así lo ameritan: tiene profundas raíces en la retórica y la acción políticas de América Latina; ha perdurado en el tiempo; ha mantenido firme la relación entre fines y medios; y, a pesar de sus fallas, ambigüedades y contradicciones en el terreno de la práctica —como sucede con toda gran estrategia— ha constituido un eje ordenador, una guía nor-

mativa y un poder causal de la política exterior de la mayoría de los países latinoamericanos. Además, ha tenido un papel constitutivo relevante en la toma de conciencia de la situación periférica de la región, en su “autoafirmación” y en el proceso de formación de una identidad latinoamericana.

Los *finés* específicos de la gran estrategia de autonomía son: el incremento de la capacidad de autogobernarse sin interferencias del exterior; el aumento de los márgenes de acción internacional; la restricción del poder de las grandes potencias; y la transformación de estatus. Sus *medios* son: la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; el regionalismo (entendido como integración, cooperación y concertación con los países de la región); la apelación activa al derecho; el recurso a los organismos internacionales; y el empleo de modalidades de *soft power*⁴.

En la práctica, la lógica de la autonomía derivó en cuatro opciones estratégicas principales a las que recurrieron los países latinoamericanos por más de cien años: el *soft balancing*, la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva. El *soft balancing* consiste en la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias y para defender o hacer valer intereses propios. La diversificación procura multiplicar los lazos externos con el objeto de contrarrestar y compensar la dependencia de una sola contraparte altamente dotada de recursos y con gran capacidad de influencia. El repliegue implica la resistencia a asumir compromisos de naturaleza militar, a integrar alianzas bélicas o a participar en conflictos externos o disputas diplomáticas extrarregionales que pudieran generar altos costos o el involucramiento en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales. Finalmente, la unidad colectiva busca aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos con el propósito de aunar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal.

Estas cuatro opciones, propias de países medios y pequeños, ponen de manifiesto que la gran estrategia de la que proceden tiene un “núcleo duro” diferente al de las grandes potencias: limitados atributos de poder, especialmente en el plano militar; amenazas a la seguridad o estabilidad en condiciones de fuerte asimetría; énfasis en el desarrollo económico; compromiso con el derecho, los regímenes y las instituciones internacionales; un alcance geográfico más estrecho

⁴ Sobre el empleo por parte de América Latina de los medios propios de una gran estrategia de autonomía, véanse Russell y Tokatlian, 2013.

que el de los poderes centrales; y voluntad de modificar el orden internacional tanto por razones prácticas como morales⁵.

Junto a la “lógica de la autonomía” ha persistido en la región como gran estrategia secundaria la “lógica de la aquiescencia”⁶. Al igual que la primera resulta de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia del país o países que la practican a un espacio que Estados Unidos ha considerado históricamente bajo su órbita de hegemonía regional. Así, ha sido una estrategia de adaptación a un vínculo signado por grandes asimetrías de poder e interés que limitan, en diferentes grados, los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos. Estas restricciones se acentúan por factores tales como el valor estratégico del país para al dominante, cercanía geográfica al poderoso, tamaño del subordinado, magnitud del papel que juega el dominante en la política exterior y doméstica del subordinado.

Sus principales fines son: lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia (acceso a mercado, inversiones, ayuda o apoyo político); construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su colaboración o protección para sostener las fuerzas políticas y sociales o los intereses personales de ciertos líderes que la practican. Los medios utilizados son diversos: pueden abarcar desde los militares (por ejemplo, la participación en intervenciones armadas) hasta el uso de instituciones internacionales para responder a los intereses de Estados Unidos (por ejemplo, votaciones a su favor en foros internacionales).

Las opciones estratégicas que derivan de la lógica de la aquiescencia son el acoplamiento, el acomodamiento y el *engagement*. El acoplamiento implica la aceptación del *statu quo* internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración y concertación regional profundas que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington. El acomodamiento consiste en prác-

⁵ Por el contrario, los componentes comunes del “núcleo duro” de toda gran estrategia de una potencia son los siguientes: la posesión de cuantiosos recursos de poder; la voluntad de emplearlos, en particular los instrumentos militares; la existencia de amenazas que provienen esencialmente de naciones semejantes en términos de poderío; el foco puesto en los temas de seguridad del Estado; la disposición a preservar o maximizar poder; una proyección de alcance geográfico global; y un ambicioso sentido de misión sobre el papel internacional del país fundado en razones prácticas y morales: “defender el mundo libre”, “asegurar el orden establecido”, “afirmar la primacía”, son algunas de las consignas que suelen acompañar la configuración de una gran estrategia por parte de los principales actores del sistema mundial.

⁶ Uno de los autores que más ha desarrollado la noción de aquiescencia y su aplicación a la política exterior es Mouritzen, 1988.

ticas caracterizadas por el recurso a la concesión a las preferencias o exigencias del otro para evitar su molestia, ira o castigo. Por ejemplo, aceptar o someterse tácita o explícitamente a las presiones o demandas de Estados Unidos en cuestiones tales como comercio, migraciones, aranceles o drogas ilícitas. Así, se asimila la “guerra contra las drogas”, se evita responder simétricamente a la imposición unilateral de aranceles a las exportaciones, se resignan prioridades en las negociaciones de tratados de libre comercio o se imponen medidas draconianas para controlar el flujo de personas hacia Estados Unidos. Finalmente, el engagement, entendido en su acepción de encargo, implica acompañar a Estados Unidos en calidad de “proxy” en acciones o políticas hacia un tercer país, sea de la región o extracontinental. Por ejemplo, los llamados “conflictos de baja intensidad”, las “coaliciones de voluntarios” y el “cambio de régimen” constituyen modalidades de coerción que Estados Unidos ha empleado por décadas. Así, casos emblemáticos han sido el papel de Honduras para facilitar la actuación militar de los “contras” en aras de debilitar y socavar al gobierno sandinista en Nicaragua, la realización de operaciones encubiertas por parte de los militares argentinos en la guerra civil de El Salvador y en apoyo a los “contras”, el envío de tropas para participar en la guerra de Corea (Colombia) o en la invasión a Irak en 2003 (Honduras y El Salvador), la colaboración diplomática en la lucha contra el Estado Islámico (Panamá) o el activo involucramiento para cercar, sancionar y eventualmente derrocar al gobierno de Venezuela (Colombia).

Como puede apreciarse, hemos inscrito la lógica de la aquiescencia, al igual que la de la autonomía, en su contexto histórico. Lo expresado sobre fines, medios y magnitud de las restricciones vale asimismo para estrategias de aquiescencia y de autonomía que se desarrollen en el futuro frente a otros vínculos de carácter muy asimétrico, como puede ser el caso de los que pudieran establecer algunos países de la región con China.

3. Autonomía y aquiescencia en la práctica

Las lógicas de la autonomía y la aquiescencia experimentaron variaciones en sus contenidos y práctica, pero sus fines y medios constitutivos han permanecido altamente constantes. La lógica de la autonomía ha sido la más empleada, la más extendida en el tiempo y en el espacio geográfico de la región, la que ha contado con los niveles más altos de legitimidad y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas. Por el contrario,

la lógica de la aquiescencia alcanzó a menos países, fue utilizada de modo esporádico o intermitente por países grandes y medianos de la región, con la sola excepción de Colombia que adoptó esta gran estrategia por varias décadas siguiendo el dictado del *respice polum*⁷. Los países pequeños, fuertemente dependientes y cercanos a Estados Unidos, la han practicado en forma prolongada y persistente. Cuando procuraron optar por la autonomía, por lo general luego de experimentar revoluciones o alentar reformas percibidas por Washington como amenazas a sus intereses económicos o de seguridad (por ejemplo, Guatemala, Cuba, Granada o Nicaragua), sufrieron altos costos infligidos por Estados Unidos.

Debido a su carácter de lógica dominante, la autonomía equivale por su centralidad a la estrategia de contención del comunismo desplegada por Estados Unidos durante la Guerra Fría al tiempo que la supera en extensión temporal. En efecto, se desarrolla de manera incipiente a fines del siglo XIX, se fortalece en los años de la disputa Este-Oeste, pierde importancia relativa y sufre modificaciones en la década del noventa, resurge con viejos y nuevos contenidos a partir de los inicios del siglo XXI y atraviesa en la actualidad una fase de declive. Estos altos y bajos de la gran estrategia de autonomía nos remiten a una reflexión que esgrimió con fuerza argumental y validación empírica Celestino del Arenal en su prolífica producción académica sobre la política exterior de España. En ellos nos advierte que los márgenes de autonomía pueden atravesar distintas etapas, a saber: la reafirmación, el debilitamiento y la recuperación. Para Del Arenal la autonomía no es una condición ni debe verse como un ejercicio cristalizado e imperecedero. Antes bien, está sujeta a permanentes cambios, tanto avances y resurgimientos como retrocesos y fases de atenuación⁸.

En sus primeras expresiones en América Latina, su eje fue la defensa del principio de no intervención, tuvo un carácter fundamentalmente defensivo, empleó el equilibrio suave como opción estratégica preferida y se dirigió a las potencias europeas y a un ascendente Estados Unidos para contrarrestar tanto las amenazas de intervención como las acciones de fuerza. Los medios elegidos fue-

⁷ La entrada de Colombia al siglo XX fue dramática y traumática para el país. La pérdida en 1903 de Panamá, alentada por Estados Unidos, llevó a la nación a la introversión, al tiempo que condujo a que la élite se impusiera una política exterior orientada preponderadamente a Estados Unidos. Con una mezcla de pragmatismo y aprensión la clase dirigente racionalizó la dependencia frente a Washington a través de la llamada Doctrina Suárez. El excanciller y expresidente Marco Fidel Suárez acuñó el lema *respice polum* —mirar hacia la estrella del Norte; hacia Estados Unidos— porque “el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce atracción respecto de los pueblos de América”. Véase, Suárez, 1914: 3.

⁸ Véase, en particular, Del Arenal, 2011.

ron la creación de doctrina y la diplomacia multilateral⁹. En los años de la Guerra Fría, combinó prácticas ofensivas y defensivas y una compleja amalgama de nacionalismo, reformismo, desarrollismo, estatismo y regionalismo cerrado que tuvo expresiones diferentes e intensas a lo largo y ancho de América Latina. La visión predominantemente negativa del orden mundial y el temor a la expansión de la hegemonía estadounidense en el continente llevaron a definir la autonomía por oposición al “otro”, estableciendo distancias, poniendo escudos y procurando la autosuficiencia. En esta clave, la región utilizó en plenitud las cuatro opciones estratégicas propias de la lógica de la autonomía. Sin embargo, la hegemonía de Washington y la dinámica de la confrontación Este-Oeste redujeron de manera significativa, en particular hasta los años ochenta, sus márgenes efectivos de acción internacional.

La victoria de Occidente en la Guerra Fría y el avance de la globalización neoliberal en los noventa restaron espacio y debilitaron las ideas fuerza que habían sostenido a la lógica de la autonomía, más aún se presentaron como obsoletas. El equilibrio suave perdió su sentido fundamental de restricción de poder. Asimismo, y a tono con el espíritu de la época, el principio de no intervención se tornó más flexible, varias naciones apoyaron la injerencia humanitaria en el marco de la ONU y la promoción y defensa de la democracia en el plano hemisférico, a través, por ejemplo, de la Resolución 1080 de 1991 y la Carta Democrática de 2001 de la Organización de Estados Americanos. La diversificación también perdió buena parte de su sentido original: de opción estratégica destinada a contrarrestar la dependencia de Estados Unidos, pasó a adquirir un perfil casi puramente mercantil. La unidad colectiva también se vio limitada pues varios países procuraron relaciones más estrechas con los triunfadores de la Guerra Fría que con sus vecinos de Latinoamérica.

De este modo, toda la región —con la excepción de Cuba y en menor medida de Brasil— procuró adaptarse a la nueva realidad de los noventa apelando en diferente medida a las opciones estratégicas propias de la lógica de la aquiescencia que tuvo entonces sus años de apogeo como nunca antes en su historia independiente. El unipolarismo y el triunfo de los mercados parecían no ofrecer otra al-

⁹ Los casos más destacados fueron los aportes de las doctrinas Calvo (1868), Drago (1902), Tobar (1907), Carranza (1917) y Estrada (1930); la acción diplomática desplegada en defensa del principio de no intervención tanto en las Conferencias Panamericanas como en la Sociedad de las Naciones; y la participación en el Comité Consultivo de Jurisconsultos (antecesor del Comité Jurídico Interamericano), establecido en 1906, y en el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (antecesor de la Corte Internacional de Justicia), creado en 1921.

ternativa. La posición de vanguardia la tomaron el México de Carlos Salinas de Gortari y la Argentina de Carlos Menem. Sin embargo, y por su poder relativo e identidad internacional, Brasil se acomodó al nuevo contexto mundial y regional sin resignar la idea de la autonomía, aunque puso de manifiesto la necesidad de dotarla de nuevos contenidos y nuevas prácticas. Las voces más relevantes de la Cancillería brasileña de esta época señalaron la necesidad de transitar de la “autonomía por la distancia” a la “autonomía de la participación”¹⁰. (Fonseca, 1998). Los supuestos que subyacían a esta propuesta coincidían solo en parte con los que sustentaban al acoplamiento. Si bien se reconocía la victoria de Occidente en la Guerra Fría y la necesidad de adaptarse a la globalización, Brasilia nunca aceptó la idea de una “nueva Roma”; antes bien su mirada estaba puesta en el proceso global de difusión del poder y la riqueza en el que Brasil procuraba desempeñar un papel importante.

Luego del 11 de septiembre, y con más fuerza tras la invasión de Estados Unidos a Irak en 2003 y en buena medida por el unilateralismo de Estados Unidos y el surgimiento de nuevas coaliciones domésticas de corte progresista en Latinoamérica, renació el interés por la autonomía. El equilibrio suave recuperó importancia en la práctica de un buen número de países latinoamericanos y se manifestó tanto en ámbitos multilaterales (la ONU, en especial) como a través del minilateralismo (en los que se destaca la presencia activa de Brasil). La región volvió a levantar y defender el principio de no intervención en ocasión de la segunda guerra a Irak en 2003. La diversificación retomó sus componentes originales de compensación en su vertiente más política, pero también mantuvo para muchos países su perfil fundamentalmente mercantil. La unidad colectiva tuvo asimismo nuevas y múltiples expresiones: la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2008) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2011), son los ejemplos más importantes de una nueva y heterogénea arquitectura de espacios asociativos. En este contexto, el repliegue siguió perdiendo significación.

Sin embargo, esta fase de recuperación de la lógica de la autonomía y que tuvo acaso una cuota excesiva de optimismo en cuanto a su reafirmación, no pudo consolidarse. Gradualmente, la relación entre Estados Unidos y China se volvió más tensa y compleja, incluso antes de la llegada al poder de Donald Trump. La llamada *pivot strategy* de Barack Obama puso en evidencia que los componentes de disputa

¹⁰ Véase Fonseca, 1998. Sobre una definición de la autonomía que tiene varios puntos de contacto con la autonomía de la “participación”, véase nuestro desarrollo del concepto “autonomía relacional”, en Russell y Tokatlian, 2010.

y rivalidad iban creciendo sobre los mensajes de colaboración y una política que combinaba *containment* y *hedging*. La caída de los precios de los productos primarios colocó un límite elocuente a las políticas regionales basadas en una mezcla de neo-desarrollismo y neoestatismo. Los cuestionamientos de diverso tipo a los gobiernos de la llamada “marea rosa” se fueron reflejando en las urnas en distintos países. En breve, las condiciones domésticas, regionales y mundiales que facilitaban el despliegue de políticas autonomistas se fueron erosionando con más intensidad política y alcance geográfico. El pasaje de la primera década del siglo XXI a la segunda década resultó traumático para los gobiernos y fuerzas sociales que favorecieron por algunos años la gran estrategia de la autonomía.

3.1. *Aquiescencia: ¿de lógica secundaria a dominante*

Como señalamos, la autonomía, con sus distintos énfasis, variaciones y modalidades, constituyó, en general, la gran estrategia predominante en América Latina. Dinámicas y coyunturas globales, la preponderancia de Estados Unidos en el continente, acompañada en algunas circunstancias de prepotencia, fenómenos regionales y procesos políticos domésticos se entrelazaron y reforzaron para que ella prosperase y se fortaleciera en diversos momentos históricos. A nuestro entender estamos en un contexto nuevo y peculiar, difícil de definir categóricamente con un término, en el que esta combinación de factores repercute ahora en contra de las opciones autonómicas y, en consecuencia, habilita alternativas propias de la lógica de la aquiescencia que tienden a expandirse.

No es nuestro propósito, dado el espacio disponible para este escrito, abordar todos los planos de intersección —el mundial, el continental, el regional, el interno— que contribuyen a que la gran estrategia de aquiescencia florezca de modo extendido en América Latina. Si quisiéramos hacer hincapié en la dimensión regional y su impacto en el continuum autonomía-aquiescencia.

América Latina es una región que ha perdido históricamente gravitación en el mundo y que parece hoy abocada a divergir cada vez más. Lo primero conduce a la debilidad y lo segundo a la fragmentación, la combinación de ambos procesos agudiza la dependencia. Algunos indicadores —entre muchos disponibles— ejemplifican esta declinación. En 1945, cuando se creó la Organización de Naciones Unidas, el peso del voto regional era significativo: de los 51 miembros iniciales 20 eran de América Latina. En la actualidad la ONU tiene 193 miembros y la dispersión del voto de la región le resta aún más influencia como bloque. Datos de la CEPAL revelan que la participación latinoamericana en el total de las exporta-

ciones mundiales fue del 12% en 1955 para descender al 6% en 2016. De acuerdo con la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, las solicitudes de nuevas patentes provenientes de América Latina en el año 2007 alcanzaron el 3,1% del total y las de Asia el 49,7%; en 2017 esta cifra bajó al 1,8% mientras que la de Asia aumentó al 65,1%. Global Firepower ha confeccionado un índice de poder militar con 55 indicadores: en 2006, Brasil, México y la Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2019, Brasil se situó en el puesto 14, México en el 34 y Argentina en el 38. En el ranking sobre “poder blando”, elaborado en la University of Southern California y la consultora Portland, Brasil se ubicó en el lugar 23 en 2015, en el 24 en 2016 y en el 26 en 2019. Un informe de 2018 del Banco Mundial sobre desigualdad destaca que ocho de los diez países más desiguales del mundo están en la región: Haití (2), Honduras (3), Colombia (4), Brasil (5), Panamá (6), Chile (7), Costa Rica (9), y México (10).

A su vez, las iniciativas de concertación e integración de diversa índole están en franco retroceso y deterioro. Una mezcla de estancamiento, desaliento y fragilidad atraviesa por igual, aunque con variada intensidad, al Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, la Alianza del Pacífico, el ALBA, la CELAC, y la UNASUR. Durante la “marea rosada” de los gobiernos de centroizquierda el espíritu a favor de más asociación chocó con las limitaciones de cada proyecto interno. La crisis financiera que estalló en 2008 mostró que las opciones nacionales y aisladas prevalecieron sobre las regionales y mancomunadas. Si bien los discursos y las banderas de unidad fueron la nota predominante desde comienzos del siglo XXI, particularmente en América del Sur, factores exógenos como el auge de China y el ascenso de otros países de Asia reforzaron la primarización de las economías, ofrecieron nuevas oportunidades de vinculación con actores extrarregionales que tuvieron un efecto centrífugo en materia de integración y concertación regional¹¹. El actual “reflujo neoliberal” de los gobiernos de derecha y la voluntad de la Administración Trump de recuperar una primacía de manera pendenciera han acentuado estas tendencias. El corolario estratégico de esta situación es el deslizamiento hacia una mayor irrelevancia de América Latina en la política mundial y la pérdida de autonomía relativa en sus relaciones internacionales con el consiguiente riesgo para muchos países de colocarse en una situación inédita de doble dependencia vis-a-vis China y Estados Unidos. No se trata de situaciones ni de impactos idénticos, pero hay un aspecto en común: ambos actores ejercen una intervención más directa en los asuntos de la región: La proyección del poder militar y

¹¹ Véase al respecto, Sanahuja, 2017.

las políticas coercitivas de Estados Unidos han recobrado fuerza en tanto que la influencia económica y política de China se ha ido robusteciendo.

Con respecto a Estados Unidos vale señalar aquí dos cuestiones importantes. Primero que este país nunca ha sido pasivo en materia de relaciones interamericanas, ya sea en lo económico, en lo político, en lo asistencial y en lo militar. La Doctrina Monroe perdió vigencia, pero eso no significa que Estados Unidos se haya retirado de América Latina. Washington siempre ha estado presente en la región con distintas iniciativas, focos de atención e intensidad. Segundo, el carácter de esta presencia y de los vínculos interamericanos no ha respondido necesaria ni linealmente a las fases de caída y restauración relativas del predominio estadounidense en el mundo. Dicho de otro modo, la simple fórmula “a mayor hegemonía, más aquiescencia y a mayor declinación, más autonomía” resulta equívoca para el análisis de las relaciones Estados Unidos/América Latina.

En los años setenta, y a raíz de la derrota en Vietnam, el debilitamiento del consenso bipartidista en materia de política exterior, la reafirmación de la Unión Soviética, el activismo del Movimiento de Países No Alineados y el empoderamiento relativo del Tercer Mundo surgió una lectura sobre la declinación de Estados Unidos que parecía tener expresión *urbi et orbe*. No fue el caso en América Latina: Washington auspició golpes de Estado, optó, como era usual desde el inicio de la Guerra Fría, por la estabilidad (autoritaria) en vez del reformismo (democrático), y ganó adhesiones en el combate contra el comunismo en la región. Varios países se tornaron sus *partenaires* en el continente y a nivel mundial. En los años de la Posguerra Fría algunos países se alinearon con Washington, pero otros notaron que el nuevo escenario abría posibilidades para una práctica menos condicionada por factores ideológicos y, por lo tanto, que ofrecía espacios abiertos para el ejercicio de una autonomía prudencial. Después de los atentados del 11/9, los esfuerzos de la administración de George W. Bush se orientaron a asegurar una primacía agresiva de Washington. Sin embargo, la región, alejada de los *hot spots* del mundo, con precios en alza respecto a sus materias primas y con gobiernos nacional-populares y progresistas en América del Sur, pudo desplegar políticas exteriores de distanciamiento, impugnación o confrontación respecto a Washington. La misma consigna “America First” y el eslogan de campaña “Make America Great Again”, utilizados por Donald Trump, son una admisión implícita de la declinación del poder relativo de Estados Unidos, un proceso que muy probablemente no tendrá marcha atrás a pesar de los dichos y deseos de muchos estadounidenses. La hegemonía regional de Estados Unidos se ha debilitado y casi nadie asume su hipotético rejuvenecimiento. Sin embargo, Washington ha logrado acrecentar su intervención e influen-

cia en la región y América Latina, en una muestra más de la falta de correspondencia necesaria entre declinación relativa del poderoso y mayor autonomía del subordinado, se ha movido en dirección a una mayor aquiescencia.

Por ejemplo, acompañando a Estados Unidos en su cruzada sin fin contra las drogas o aceptando sin cuestionamiento las políticas regresivas del gobierno de Trump en materia ambiental, de derechos humanos y de migraciones. La región no necesita una segunda Cuba en el caso de Venezuela, pero ha carecido de la capacidad de diseñar e implementar una solución constructiva propia, en gran medida por secundar a Washington en una estrategia coercitiva que no propicia, en la práctica, más estabilidad en la región. Por otra parte, el retroceso del regionalismo y de la diplomacia multilateral al interior de la región no puede atribuirse de manera principal a la voluntad o las políticas de Washington. Antes bien, ello obedece principalmente a factores endógenos y presenta rasgos más agudos que los que pueden observarse en otras áreas del mundo, particularmente en el Sur global¹². Lo mismo cabe para el debilitamiento de *soft power* que algunos países supieron desplegar hace unos años.

Por su parte, China se ha acercado a Latinoamérica con recursos económicos y de manera pragmática, sin provocar a Estados Unidos y acentuando los lazos de Estado a Estado. Su despliegue regional moderado y en favor del *statu quo* se ha visto favorecido por la ausencia de jugadores locales con capacidad de vetar esta relación a diferencia de lo que ocurrió con la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Desde la década de los noventa, la región inscribió sus relaciones con Beijing, debe reconocerse que, con cierta ingenuidad, en el marco de la así llamada política de “compromiso confiable”. Esta forma de vinculación se encuen-

¹² Por ejemplo, en África, la Unión Africana (heredera de la Organización de Unidad Africana) creada en 2001 encabeza las operaciones de paz en África (incluidas las que lleva a cabo la ONU) y participa activamente en la mayoría de las negociaciones políticas del continente, al tiempo que en 2018 se firmó el Tratado Continental Africano de Libre Comercio. En el sudeste de Asia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático acordó en 2019 lo que se conoce como Iniciativa Multilateral de Chiang Mai compuesta por la ASEAN + 3 (China, Japón y Corea del Sur) y la autoridad monetaria de Hong Kong y cuyo fin es la cooperación mediante un *swap* de monedas: la crisis financiera de finales de los años noventa en el área impulsó la creación de este mecanismo que hoy tiene un fondo de 240.000 millones de dólares. En Asia central se creó en junio de 2001 la Organización de Cooperación de Shanghái (Rusia, India, Pakistán, China, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán más Estados observadores y socios), concebida como un foro inicial de cooperación en materia de seguridad y con la meta posterior de evitar una mayor proyección regional de Estados Unidos en lo que fue su proclama de la “guerra contra el terrorismo” después de los atentados del 11-S. En síntesis, hay un amplio acuerdo entre observadores y participantes acerca la crisis del multilateralismo en el plano mundial pero aún con ese telón de fondo las realidades diplomáticas, políticas y económicas regionales han sido y son relevantes para comprender la forma, el alcance y el contenido de la institucionalidad multilateral en cada área.

tra hoy agotada dado que no contempla ni responde a los efectos menos deseados de la proyección de China en América Latina, tales como la reprimarización de las economías, las actividades poco sensibles al medio ambiente de parte de algunas inversiones chinas, el ejercicio creciente de ciertas prácticas coercitivas, entre otros. Además, ha posibilitado la gestación de un vínculo fuertemente asimétrico que podría adquirir las características propias de una relación dominación/subordinación en la medida en que China reoriente su estrategia global en clave de gran potencia y que la región continúe con sus ya referidas fracturas y opciones individuales, en ambos casos lo más probable.

En este contexto de asimetría creciente y de debilidad regional, al que cabe ciertamente sumar la renovada proyección de poder e influencia del gobierno de Trump en América Latina, tanto Estados Unidos como China se han mostrado cada vez más proclives a emplear palos y zanahorias en sus relaciones con la región. Un clásico ejercicio de vinculación temática entre dominantes y subordinados contaminado por dos variables fundamentales que operan en detrimento de la autonomía de la región: la disputa global entre Washington y Beijing y el propósito explícito de la Administración Trump de comportarse como si aún fuera un poder hegemónico regional.

La respuesta a esta situación ha sido el corrimiento de la mayoría de los países de América Latina hacia el extremo de la aquiescencia a lo largo de nuestro continuum autonomía/aquiescencia. Como hemos sostenido, la aquiescencia no es alineamiento automático ni pasividad; es una adaptación voluntaria a un contexto interno y externo que presenta fuertes condicionamientos. Para algunos gobiernos, esta adaptación responde a una lógica de conveniencia que es funcional a sus intereses y se subordinan a ella sin cuestionamientos, como lo han hecho en el pasado otros gobiernos latinoamericanos. Para otros, se trata de una adaptación táctica a restricciones que se procura superar, una forma de racionalizar las nuevas asimetrías externas y las debilidades internas y de actuar en consecuencia esperando conseguir algunos beneficios y la llegada de tiempos mejores. Su vocación autonomista y los fines de la lógica de la autonomía siguen orientando su acción externa, pero admiten que los medios y las opciones estratégicas de esta lógica se han debilitado o deteriorado, por razones propias y ajenas a la región, o por la falta de interés en utilizarlas por parte de la mayoría de los gobiernos actualmente en el poder. En suma, para unos y otros la lógica de la aquiescencia más que la de la autonomía ordena su proceder internacional. A nuestro juicio, nada indica que esta situación cambie en corto tiempo. Puesto en términos de Celestino del Arenal, la autonomía atraviesa una fase profunda de debilita-

miento que hará muy compleja y ardua la tarea de las coaliciones políticas, fuerzas sociales y aliados externos que han hecho que, una y otra vez, ella renaciera. A pesar de estas dificultades, cabe sembrar dudas sobre la posibilidad de que la gran estrategia de aquiescencia logre afianzarse.

Referencias bibliográficas

- BRANDS, H. U. (2012): *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*, Monograph, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle, PA (agosto).
- BROOKS, S., IKENBERRY, J. y WOHLFORTH, W.C. (2012/2013): “Don’t Come Home, America: The Case Against Retrenchment”, *International Security*, vol. 37, nº 3, I (invierno).
- DEL ARENAL, C. (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (2014): *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales: Una visión crítica*, Madrid, Tecnos.
- FONSECA, G. (1998): *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*, São Paulo, Paz e Terra.
- MOURITZEN, H. (1988): *Finlandization: Towards a Conceptual Theory of Adaptive Politics*, Aldershot, Avenbury.
- NARIZNY, K. (2017): *The Political Economy of Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press.
- PUIG, J. C. (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2010): *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- (2013): “América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 104.
- SANAHUJA, J. A. (2017): “América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización”, *Pensamiento Propio*, nº 44, año 21.
- SLOVE, N. (2018): “Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ‘Grand Strategy’”, *Security Studies*, vol. 27, nº 1, pp. 27-57
- SUÁREZ, M. F. (1914): *Tratado entre Colombia y Estados Unidos*, Bogotá, El Liberal.
- TRISKA, J. F. (ed.) (1986): *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, Durham, Duke University Press.

12. La crisis del multilateralismo y América Latina

Alberto van Klaveren

Universidad de Chile

1. La crisis del multilateralismo

A comienzos de la década de 1990, Celestino del Arenal afirmaba la existencia de un nuevo escenario mundial que “poco o nada tiene que ver no solo con el sistema y orden internacional de la posguerra, sino, lo que es más importante, incluso con el sistema y orden internacional general que nace formalmente a partir de la Paz de Westfalia de 1648” (Del Arenal, 1993: 79). Con toda razón, el destacado catedrático español daba cuenta de los cambios que se habían producido en la época y que apuntaban a un orden internacional enteramente distinto. La transición hacia ese orden sería larga y en realidad aún no se cristaliza en un sistema estable y consolidado. Más bien, parecemos vivir en un proceso de cambio constante en que los nuevos elementos que destacaba Del Arenal, la universalización de las relaciones internacionales, la multiplicación de actores, la crisis del modelo clásico de Estado Nación, el regionalismo, la revolución científico-técnica, la revolución de la información y la emergencia de nuevos mundos, se combinan con factores tradicionales de políticas de poder, hegemonías y crisis económicas, sin que se decante una estructura internacional estable y definida. Todo parece estar en flujo. Ya no hay bipolaridad, pero la multipolaridad que parecía surgir tampoco se ha consolidado. Y el sistema internacional se ha bifurcado.

Por una parte, subsiste un orden de Estados que interactúan entre sí de manera tradicional y, por la otra, se han generado redes de actores transnacionales que influyen en la estructuración de la agenda internacional y que hasta cierto punto condicionan también a los Estados. El multilateralismo parecía desempe-

ñar un papel central en este proceso de transición, acordando reglas de funcionamiento del sistema internacional y adoptando regímenes regulatorios esenciales en un escenario de globalización.

Todo parecía llevar a un fortalecimiento del multilateralismo. Las necesidades de la globalización, la integración de cada vez más sociedades y países a la comunidad mundial, los avances tecnológicos, el impresionante desarrollo de las comunicaciones y la urgencia para enfrentar conjuntamente los grandes desafíos globales, desde los derechos humanos y la democracia hasta el comercio internacional, desde el cambio climático hasta las migraciones, desde la persecución de los crímenes de lesa humanidad hasta la contención nuclear, apuntaban en esa dirección. Sin embargo, una serie de acontecimientos recientes plantean interrogantes sobre la estabilidad del entramado institucional y legal que se ha construido tan laboriosamente a partir del siglo XX. La idea de un sistema internacional fundado en principios, normas y valores compartidos está siendo cuestionada e incluso combatida, no solo por aquellos que sienten que no han participado en su construcción o que consideran que les ha sido impuesto, sino también por algunos de los actores centrales que lo establecieron.

Se observa un nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional. Es lo que está presente en Estados Unidos, una potencia que siempre ha sido reticente a delegar soberanía pero que contribuyó significativamente al establecimiento de un orden mundial basado en reglas e instituciones multilaterales, practicando en ocasiones una especie de multilateralismo invisible (Kaye, 2013: 116). En contraste con esa tradición, el Ejecutivo estadounidense está manifestando en la actualidad una franca hostilidad hacia el multilateralismo, como lo demuestra su retiro del Acuerdo de París, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, su denuncia del Acuerdo Nuclear de Irán, su retiro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su rechazo absoluto a cualquier investigación del Tribunal Penal Internacional que los involucre. En el ámbito comercial, después de apoyar la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la década de 1990, Estados Unidos ha desempeñado un papel clave en el debilitamiento y actual paralización de su Órgano de Solución de Diferencias, que fue uno de los grandes avances en la estructuración de un sistema efectivo para hacer frente a las disputas comerciales, optando por el camino de las amenazas y ruidosas guerras comerciales con sus principales rivales y por negociaciones estrictamente bilaterales.

En el ámbito de los derechos humanos, a la resistencia tradicional de países que reaccionan frente a cualquier acción externa en defensa de los derechos de

sus nacionales como una intromisión inaceptable en sus asuntos internos, se está agregando la oposición de regímenes iliberales y autocráticos en distintas regiones del mundo que en épocas pasadas eran sensibles a las críticas externas en este ámbito. China, la gran potencia emergente, también está contribuyendo a socavar el todavía frágil régimen internacional de derechos humanos. No solo lo hace incumpliendo muchos de sus principios básicos en su propio territorio, sino también apoyando a regímenes en todo el mundo que los incumplen (Roth, 2020). Estados Unidos, que hizo de la defensa de los derechos humanos y de la promoción de la democracia uno de los principios básicos de su política exterior, ha ido relativizando ese énfasis, aplicándolo de manera unilateral y omitiendo sus críticas no solo respecto de sus aliados, sino que también frente a algunos de sus mayores adversarios.

Y en Europa, un bastión histórico del orden multilateral, sectores relevantes, aunque no necesariamente mayoritarios, se suman a este rechazo al orden liberal internacional y no solo en su expresión económica. El cuestionamiento de principios básicos del Estado de Derecho en algunos de sus países miembros ha sido denunciado incluso por las propias instituciones de la Unión Europea (UE). Por su parte, el retiro del Reino Unido de la Unión Europea, si bien tiene su propia especificidad, también contiene una afirmación de nacionalismo en un Estado que históricamente ha estado en la vanguardia de la globalización.

El cuestionamiento al multilateralismo se está observando asimismo en América Latina, como lo revela la fuerte crisis que afecta a su regionalismo y los debates en torno a los avances de los acuerdos en el ámbito de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a la vigencia y profundización del sistema interamericano de derechos humanos o incluso a la adhesión al modesto Pacto de Migraciones, aprobado por las Naciones Unidas.

Surge así la interrogante sobre cómo se verá afectado el orden multilateral por la resaca nacionalista que se asoma también en América Latina y otros sectores del mundo. La pregunta no es solo teórica. Incide en la fortaleza de organizaciones internacionales tan relevantes como las Naciones Unidas o las instituciones regionales de América Latina. Incide en áreas jurídicas de gran crecimiento en las últimas décadas como los derechos humanos, en la medida en que actores centrales del sistema internacional pueden desestimar sus avances, sumándose a aquellos que siempre los han procurado resistir en este terreno. Incide en nuevas instituciones como el Tribunal Penal Internacional, que si bien no ha contado con la membresía de varias de las grandes potencias, sí se ha beneficiado de la simpatía de alguna y de la tolerancia de otras, sin considerar los cuestionamientos que ha recibido desde parte del mundo africano. Y, por cierto, incide en las instituciones me-

dioambientales internacionales, donde compromisos trabajosamente alcanzados para enfrentar el cambio climático pueden verse cuestionados por quienes dudan de la envergadura y naturaleza del fenómeno, cuando no de su existencia misma.

América Latina fue uno de los pilares del multilateralismo en el pasado. La región propuso y desarrolló sus propias normas internacionales, estableció un conjunto de organizaciones regionales y contribuyó fuertemente al desarrollo del orden liberal antes y después de la segunda guerra mundial. En este contexto, cabe preguntarse en qué medida esa tradición multilateral de la región se mantiene en la actualidad y hasta qué punto la tendencia global hacia el bilateralismo y el nacionalismo también la ha afectado.

2. América Latina y el multilateralismo

Como recuerda Long (2018: 1371), América Latina no solo contribuyó a lo largo de su historia al establecimiento de principios básicos del orden internacional moderno, sino que se transformó hasta cierto punto en un modelo del orden liberal internacional, al favorecer la solución pacífica de sus controversias, el establecimiento de instituciones regionales y globales y el desarrollo del derecho internacional. La región cuenta con una abundante historia diplomática, que se expresó tanto a nivel local como global. Kacowicz (2005) destacó la existencia de un orden normativo regional en América Latina, donde se ha ido cristalizando un sistema de normas e instituciones comunes que ha privilegiado la solución pacífica de las controversias. Diversos juristas y diplomáticos latinoamericanos desarrollaron una suerte de regionalismo legal, concentrado en la defensa de principios básicos como la igualdad soberana de los estados, la no intervención y, con el tiempo, la proscripción del uso de la fuerza y la no agresión. La idea de una normativa internacional propia se expresó en la noción de un Derecho Internacional Americano, cuyo defensor más prominente fue el chileno Alejandro Álvarez (Obregón, 2009), que posteriormente fue juez de la Corte Internacional de Justicia. Aunque el entusiasmo por un derecho internacional propiamente regional fue decayendo, la idea dejó una huella importante en las actitudes de la región frente al multilateralismo.

Los países latinoamericanos participaron activamente en la estructuración del sistema interamericano que, contrariamente a la visión común, no se redujo a la proyección de la hegemonía e intereses de Estados Unidos, sino que pasó a contener en su interior una gran cantidad de aportes latinoamericanos (Long,

2020). Ya a comienzos del siglo XX, las doctrinas Calvo y Drago destacaban la inviolabilidad de la soberanía y la igualdad de los Estados y postulaban la no intervención de un Estado o grupo de Estados, directa o indirectamente, en los asuntos internos o externos de cualquier otro (De Vries y Rodríguez Novas, 1965). Este principio logró ser incorporado en 1933 como parte del sistema interamericano (García Amador, 1983: 90), gracias a la insistencia latinoamericana, siendo asumido posteriormente como un principio básico de las Naciones Unidas.

El regionalismo latinoamericano, tanto en su vertiente hemisférica como en su vertiente exclusivamente latinoamericana posee una larga historia (Van Klaveren, 2017). Tres factores influyeron significativamente en su desarrollo. Primero, el desarrollo del derecho internacional y la búsqueda de un orden normativo e institucional que regulara las relaciones entre los Estados participantes. Segundo, la intención de contener la influencia de las potencias externas, primero europeas y luego Estados Unidos. Tercero, la idea de una identidad regional compartida, la conciencia de pertenencia a una región común. Pero los países de la región también se interesaron históricamente en la configuración de un orden internacional global. Aunque el gran jurista venezolano-chileno Andrés Bello no alcanzó a participar en un ámbito específicamente multilateral, fue uno de los primeros latinoamericanos en desarrollar conceptos claves que inspirarían posteriormente la participación multilateral de la región, tales como el rechazo a las intervenciones extranjeras, la necesidad de reconocer a los nuevos Estados que surjan, el derecho de asilo, la conveniente utilización de recursos oceánicos que, contrariamente a lo que se sostenía en la época, no eran “inagotables”, la unidad de los países latinoamericanos y la necesidad de aumentar el comercio entre ellos sobre la base de la reserva de concesión a estos de condiciones superiores a la de la cláusula de la nación más favorecida, proposición que pasaría a denominarse “Cláusula Bello” (Vargas Carreño, 2007: 58).

Aunque solo Brasil y México fueron invitados a la Primera Conferencia de Paz de La Haya en 1899, y solo el último logró participar, la región tuvo una participación mucho más numerosa y activa en la Segunda Conferencia de Paz en 1907 (Schultz, 2017), destacándose los aportes de Ruy Barbosa de Brasil (Viana Filho, 1977) y Luis M. Drago de Argentina, (Becker Lorca, 2014: 152-158), quien a su vez continuó la doctrina de su compatriota Carlos Calvo (Obregón, 2009: 158). El interés latinoamericano en la institucionalidad que se estaba configurando se manifestó posteriormente en la Sociedad de las Naciones, donde también conocieron los problemas y frustraciones de un multilateralismo en ciernes y precario. Los intereses de la región se orientaban hacia la solución pacífica de las contro-

versias y la no intervención, esta última muy relacionada originalmente al cobro forzoso de deudas por parte de los países acreedores, problema que América Latina había sufrido durante su historia reciente, y a las múltiples intervenciones de Estados Unidos en la región.

En 1933, el gobierno de Argentina, a través de su Canciller, Carlos Saavedra Lamas, lograba la suscripción de un Pacto Antibélico de No Agresión y Conciliación, conocido posteriormente como Pacto Saavedra Lamas, que fue firmado por la mayoría de los países latinoamericanos e incluso por varios europeos. No pretendía derogar el régimen del Pacto de la Sociedad de las Naciones ni tocar el Pacto antibélico Briand-Kellogg, sino coordinar y completar esos instrumentos con el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales por la fuerza. En reconocimiento a sus aportes a la paz, que incluyeron también una activa mediación en el último gran conflicto bélico que conoció la región, la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, Saavedra Lamas recibió el Premio Nobel de la Paz en 1936 (*La Nación*, 2006).

Si la participación de los Estados latinoamericanos en las conferencias de paz de La Haya y en la Sociedad de las Naciones de entreguerras fue intermitente y en general frustrante, en la medida en que varias de sus principales pretensiones no fueron acogidas, la presencia multilateral de la región se consolidó en las Naciones Unidas. Una gran cantidad de países de la región fueron Estados fundadores de la organización global y si bien su influencia no fue decisiva, constituyeron un bloque importante y relativamente numeroso en los inicios de la organización global. A los intereses tradicionales que había defendido la región en el período anterior a la segunda guerra mundial se agregó una fuerte preocupación por las cuestiones del desarrollo, que luego fueron asumidas por los Estados que iban surgiendo del proceso de descolonización de la posguerra. Una de las manifestaciones de ese interés se plasmó en la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a la que posteriormente se agregó el Caribe. La entidad se inspiró en su contraparte europea, que había sido asociada a las necesidades de la reconstrucción de las economías del Viejo Continente. América Latina argumentó que la región también había sido afectada por el conflicto mundial, pero su principal motivación estuvo en las necesidades del desarrollo (Santa Cruz, 1966). Paralelamente, la región también se centró en la consolidación de sus instituciones regionales, que incluían al sistema interamericano, con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 y la posterior construcción del régimen interamericano de derechos humanos. Por otra parte, el regionalismo propiamente latinoamericano encontró su cauce en las instituciones de integra-

ción regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960, el Mercado Común Centroamericano (1960), la Asociación Caribeña de Libre Cambio (1965), transformada en la Comunidad del Caribe (1973), el Pacto Andino (1969) y Mercosur (1994).

Más allá de su nutrido, pero no muy efectivo andamiaje institucional regional, América Latina ha cultivado el multilateralismo a través de su contribución a regímenes internacionales globales en áreas tan diversas como los derechos humanos, el derecho penal internacional, la prohibición del uso de la fuerza, el derecho del mar, el sistema antártico, el comercio internacional, el medio ambiente y la proscripción de las armas nucleares.

El compromiso multilateral de la región se ha traducido en logros concretos. Por lo pronto, a diferencia de otras regiones del mundo, América Latina no registra guerras interestatales mayores desde la guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, entre 1932 y 1935. La solución pacífica de controversias ha sido la norma básica para resolver las no pocas disputas que han surgido entre los Estados de la región. De hecho, América Latina ha sido fuente de una cantidad considerable de casos ante la Corte Internacional de Justicia (Wojcikiewicz Almeida y Sorel, 2017). El sistema interamericano de derechos humanos es el segundo más activo y eficaz después del europeo. Los países de la región han recurrido con frecuencia al sistema de solución de controversias de la OMC y establecieron además de tribunales regionales, bastante menos eficaces, en las instancias de integración regional y subregional. Casi todos los países latinoamericanos se adhirieron al Estatuto de Roma que dio origen al Tribunal Penal Internacional. Y los casos de arbitraje internacional protagonizados en la región se han multiplicado hasta niveles insospechados, involucrando a Estados e inversionistas extranjeros.

La participación en el sistema multilateral siempre representó un aspecto fundamental de la inserción de América Latina en el mundo (Atkins 1989: 237). Asumiendo que los países de la región no podían pretender modificar por sí solos una situación regional o global desfavorable para sus intereses nacionales, privilegiaron la acción de las organizaciones internacionales y los mecanismos colectivos para resolver los problemas regionales o globales que les afectaban.

Una serie de asuntos que preocupaban a la región necesitaban de tratamiento multilateral, tanto más en una etapa en que se modificaban los regímenes internacionales en áreas tan cruciales como la paz y la seguridad, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, el comercio, la protección del medio ambiente, el cambio climático, la defensa de sus recursos marinos, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, la cooperación para el desarrollo económico y so-

cial, y la contención de las grandes crisis financieras. Diversos países apoyaron el papel que asumió Naciones Unidas en materia de prevención y contención de conflictos internacionales, participando en las operaciones de paz de Naciones Unidas en todo el mundo. Dentro de la propia región, se destacó la acción conjunta de una serie de países de la región en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, donde asumieron el liderazgo.

Los países de la región también participaron en la negociación de regímenes internacionales en materia de desarme y proscripción de armas de destrucción en masa, entre otros, en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica o la posterior Organización Internacional para la Prohibición de las Armas Químicas. Mención aparte merece la negociación y adopción del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (conocido como Tratado de Tlatelolco), que estableció el primer estatuto de desnuclearización en una zona habitada en el mundo y que sirvió de inspiración para acuerdos similares en otras regiones del mundo. Producto de una iniciativa mexicana, que le significó el Premio Nobel de la Paz para su promotor principal, el diplomático mexicano Alfonso García Robles, el acuerdo sirvió para alejar el espectro de una carrera armamentista nuclear de la región, una opción que en la época se consideraba posible dado el desarrollo nuclear de Argentina y Brasil, potencias que en esa época se veían como rivales. Asimismo, muchos países de la región fueron firmantes originarios de la Convención para la Proscripción de las Minas Antipersonales, uno de los instrumentos de desarme más innovadores y que tuvo que negociarse al margen de la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas debido al virtual veto de varios de sus miembros. Esta decisión implicó asumir el compromiso de remover estas armas de varias áreas fronterizas o incluso internas en la región, con todos los costos que ello implicaba.

3. Una tradición desafiada

Dotados de una tradición tan potente e inevitablemente limitados en sus capacidades de lograr sus objetivos externos individualmente, cabría esperar una reafirmación del compromiso multilateral de los países latinoamericanos frente al asedio de que está siendo objeto el orden liberal establecido a partir de la segunda guerra mundial. Sin embargo, ello no es tan claro. Si bien se mantiene una retórica adhesión al multilateralismo, se observa un cierto cuestionamiento de varios regímenes internacionales establecidos o en gestación y una profunda crisis de la institucionalidad regional.

En un número especial de la publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), dedicado a los desafíos del multilateralismo en América Latina (Legler y Santa Cruz, 2011), el acento de la mayoría de los autores estaba en el fortalecimiento del multilateralismo en la región. Si bien se reconocían las debilidades de la profusa institucionalidad existente, se destacaba su potencial. Un libro más reciente, publicado en Chile por dos prominentes multilateralistas, destacaba ya en su título la tradición multilateral de su país (Somavía y Oyarce, 2018). Ninguno de estos volúmenes presagiaba el cuestionamiento al que está siendo sometido el multilateralismo en diversos países y que se expresa sobre todo en las reticencias, dudas y abiertos rechazos que están suscitando varios regímenes internacionales en sectores y gobiernos latinoamericanos.

Uno de los cuestionamientos mayores se dirige hacia el sistema interamericano de derechos humanos, que representa uno de los pocos logros de la OEA y, en todo caso, el mayor. Es cierto que la relación de muchos países con la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha sido nunca fácil, lo que resulta explicable a la luz de los graves problemas que subsisten en la región en materia de derechos humanos. Sin embargo, se observa un cuestionamiento mucho más de fondo al funcionamiento del régimen, que no se limita a la objeción, esperable, de sus informes o fallos por los gobiernos que se sienten afectados. Es lo que revela una nota, entregada el 11 de abril de 2019, en que cinco países de la región expresan sus inquietudes en relación con el actual funcionamiento del sistema regional de protección de derechos humanos, destacando la importancia del principio de subsidiariedad como base de la distribución de competencias del sistema interamericano y subrayando que los Estados “gozan de un razonable margen de autonomía para resolver acerca de las formas más adecuadas de asegurar derechos y garantías, como forma de dar vigor a sus propios procesos democráticos. La declaración plantea que dicho margen de apreciación debe ser respetado por los órganos del sistema interamericano” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019). Como ya lo advertía años atrás un destacado experto en esta área, “en principio y en abstracto, todos los países miembros aceptan la idea y la existencia de un sistema básico de protección de los derechos humanos, pero cuando ese sistema adopta decisiones que tienen como destinatarios algunos Estados, estos suelen adoptar una actitud crítica respecto a la legitimidad del caso, o la solidez de la decisión, o los trámites seguidos, o simplemente su posibilidad de cumplir la decisión adoptada” (Ayala Corao, 2001: 91). Era esperable que las críticas al sistema interamericano de derechos humanos procedieran de gobiernos que violaban sistemáticamente estos dere-

chos, como es el caso de la Venezuela de Maduro, pero es preocupante que ahora se extienda a países democráticos que no solo tenían una larga trayectoria de apoyo al sistema, sino que se beneficiaron de su acción cuando tuvieron que luchar por recuperar sus democracias.

La protección del medio ambiente representa otro régimen internacional que está siendo cuestionado en América Latina. El gobierno de Brasil, el país más relevante de la región y poseedor de la mayor reserva vegetal del mundo en la Amazonía, no ha ocultado su escepticismo, cuando no su abierto rechazo, frente a la alarma mundial por fenómenos como el cambio climático o la deforestación. Para altas personalidades de su gobierno, partiendo por el presidente Bolsonaro, el multilateralismo, la gobernanza global, la defensa de los derechos humanos o la lucha contra el cambio climático formarían parte, según una perspectiva desarrollada inicialmente por la nueva derecha estadounidense e influyentes seguidores locales, del denominado “globalismo marxista”, frente al cual solo cabe utilizar las herramientas de la “guerra cultural” (Bachiller, 2019). En noviembre de 2018, Brasil decidió renunciar a ser sede de la Conferencia de Estados Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático correspondiente a 2019, conocida como COP 25, aduciendo razones presupuestarias y logísticas. El relevo fue pasado a Chile, que se ofreció para asumir esa responsabilidad a muy corto plazo, pero que al final tuvo que declinar por el estallido social que convulsionó al país andino, coordinando finalmente la celebración del evento en España. En distintas oportunidades, autoridades brasileñas han expresado sus reticencias frente a las políticas en favor de la protección del medio ambiente, poniendo en duda la existencia de la emergencia climática y sosteniendo que ponen en peligro el desarrollo agrícola e industrial del país. También ha expresado reservas frente a los llamamientos en favor de una política más activa de defensa de la reserva de la Amazonía, amenazada por la deforestación y el avance de la agricultura, la minería y la colonización humana (Viscidi y Graham, 2019). En la COP25 Brasil, según varios de los participantes y observadores de las negociaciones, junto a Australia, China e India, fue uno de los países que más dificultaron su avance y que en definitiva contribuyeron a la frustración de un acuerdo en torno a los puntos pendientes de reuniones anteriores. Como un reflejo de la desconfianza que despierta el multilateralismo en el gobierno brasileño, este decidió vetar el artículo que hacía referencia la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible de la reciente aprobada ley Plan Plurianual 2020-2023 (Câmara dos Deputados do Brasil, 2019).

Tampoco los regímenes regionales medioambientales se libran de las reticencias y críticas. Chile y Costa Rica lideraron las negociaciones para la adopción

del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Convención de Escazú, adoptada en marzo de 2018 después de un intenso proceso negociador, en que participaron Estados y sociedad civil. Pese a que Chile había sido uno de los países que encabezaron la negociación, el gobierno decidió abstenerse de firmarlo, argumentando que necesitaba un mayor análisis y que contenía normas en materia de solución de controversias que podrían poner en peligro la soberanía del país. Además, señaló que los principios y normas de Escazú ya están recogidos en la legislación nacional (CNN Chile, 2019). Inicialmente, Colombia adoptó una posición similar a la chilena, expresando dudas y reticencias para firmarlo. Sin embargo, el gobierno cambió su posición después de la convulsión social que se replicó en ese país, firmando el acuerdo como una concesión hacia el movimiento social (*El Espectador*, 2019).

El análisis de los regímenes internacionales, que representan uno de los resultados más concretos de la actividad multilateral, destaca la diferencia entre regímenes consolidados y aquellos que están todavía en estado embrionario (Van Klaveren, 2011). Los esfuerzos para adoptar principios y reglas comunes en materia de migraciones internacionales pertenecen sin duda a la segunda categoría. Hasta ahora, no ha sido posible acordar un acuerdo global vinculante en materia de migraciones, pese a la persistencia y aumento del fenómeno a nivel global. En todo el mundo los Estados han sido reticentes a adoptar normas internacionales vinculantes en una materia tan sensible, que influye en sus estructuras sociales, económicas, culturales y políticas. En este contexto surgió la negociación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas, conocido como Pacto Mundial sobre Migración, que fue firmado en diciembre de 2018 (Newland, 2018).

Pese a que no se trata de un tratado internacional y que tampoco tiene un carácter vinculante para los adherentes, una serie de Estados se abstuvieron de firmarlo. Estados Unidos no participó en su negociación, expresando su rechazo a la sola idea de un acuerdo internacional en la materia. Nueve Estados miembros de la UE se abstuvieron de firmarlo. Chile y la República Dominicana también se sumaron al grupo abstencionista. El caso dominicano no sorprendió, atendida la política restrictiva y discriminatoria que ese país ha aplicado tradicionalmente frente a la inmigración haitiana. En cambio, el caso chileno fue más sorprendente, ya que el gobierno había participado en las negociaciones e incluso se había comprometido a firmar, cambiando su posición a última hora. El argumento del gobierno fue que el Pacto Migratorio “incentiva la migración irregular” y “afecta el derecho soberano” (*El Libero*, 2018).

Más allá del Pacto Migratorio, los países latinoamericanos tampoco lograron una coordinación efectiva frente a la crisis migratoria provocada por el descalabro del régimen de Maduro en Venezuela. Pese a que muchos de ellos integran el Grupo de Lima, establecido en 2017 con el objetivo de dar seguimiento y buscar una salida pacífica a la crisis en Venezuela, no han sido capaces de adoptar una política coordinada para enfrentar el impresionante flujo migratorio procedente de ese país. Aunque se han celebrado varias reuniones regionales, en el marco de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y se han adoptado algunos planes de acción, al final han prevalecido medidas unilaterales, como la repentina y descoordinada imposición de visas a los venezolanos por parte de los Estados receptores, generando efectos en cadena en países vecinos y poniendo en duda las encendidas declaraciones de solidaridad con el infortunio de los emigrantes venezolanos. Otra expresión de la falta de regulación internacional en materia migratoria está representada por las negociaciones migratorias entre Estados Unidos y México, en que la presión de la administración Trump logró obligar al gobierno de Manuel López Obrador a tomar medidas que frenen la migración no regulada, especialmente la que proviene del Triángulo Norte centroamericano (*El País*, 2019). Washington también ha presionado al gobierno de Guatemala para la firma de un acuerdo migratorio de ese país con Estados Unidos, para acoger a migrantes centroamericanos que atraviesan su territorio en camino hacia el país del Norte. El acuerdo fue firmado en julio de 2019, pero debe ser ratificado por la nueva administración guatemalteca (*El País*, 2019).

Los países latinoamericanos fueron también uno de los puntales del régimen internacional de comercio, representado inicialmente por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y luego por su continuadora, la OMC. No es de extrañar que la Ronda Uruguay, la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales que culminó con éxito y supuso la creación de la OMC, se iniciara, hace 30 años, en América Latina. Los países de América Latina han desempeñado un papel primordial en la OMC. Desde su creación, en 1995, hasta finales de 2013, la Organización contó siempre con un Director General Adjunto procedente de la región. El actual Director General, Roberto Azevêdo, es brasileño. Los países de la región han sido también participantes destacados de las negociaciones de la Ronda de Doha. En lo que respecta a la agricultura, han desempeñado un papel de primer orden en las coaliciones de países que aspiran a ampliar el acceso a los mercados agrícolas y reducir las distorsiones del sector, como el Grupo de Cairns, el Grupo de Productos Tropicales y el Grupo de los 20 (Rodríguez Mendoza, 2016: 8).

Ante la explicable complejidad y lentitud de las negociaciones globales, varios países latinoamericanos decidieron emprender negociaciones de libre comercio bi y plurilaterales con sus principales socios, en la propia región, en América del Norte, la UE y Asia Pacífico. Fue la política que siguieron México, Chile, Perú, Colombia y los países centroamericanos, que se identificaron con lo que se denominó el regionalismo abierto (Van Klaveren, 2017: 10-14). Aunque los socios mayores del Mercosur fueron más reticentes en este ámbito, continuaron su larga negociación con la UE, que culminó el 2019, si bien sigue pendiente su ratificación. Por su parte, Chile, Perú y México negociaron el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP), que contó inicialmente con la activa participación de Estados Unidos, que sin embargo se retiró apenas asumió el cargo el presidente Trump. De manera algo sorprendente, el TPP generó un fuerte rechazo en la sociedad civil y sectores políticos chilenos, en contraste con el virtual consenso que había generado hasta entonces la activa política negociadora de Chile, probablemente el país de la región que más se identificó con el regionalismo abierto. De hecho, el rechazo al TPP fue uno de los caballos de batalla del estallido social que sacudió al país a partir de octubre de 2019, demorando la ratificación del acuerdo por tiempo indefinido. Queda por ver si a las críticas al multilateralismo político desde la derecha, se sumarán ahora las objeciones de sectores de la izquierda a la apertura económica y el multilateralismo comercial.

Las instituciones regionales latinoamericanas tampoco viven sus mejores momentos. La dispersión e inestabilidad de la integración latinoamericana ya fue destacada hace años por Del Arenal (2010). La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que para algunos representó una renovación del regionalismo, está en un proceso de desintegración, algo que no deja de ser inédito en una región en que las instituciones regionales suelen sobrevivir pese a sus debilidades y falencias. No fue el caso de UNASUR, que ha debido enfrentar el retiro de Argentina (durante el gobierno de Macri), Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Paraguay. Ecuador, el país sede, dispuso la cesión de su espectacular y flamante edificio en la Mitad del Mundo para dedicarlo a fines educacionales internos. Igual suerte corrió el también flamante y costoso edificio que construyó el régimen del Presidente Evo Morales en Cochabamba, Bolivia, para el Parlamento de UNASUR. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) estuvo virtualmente paralizada por varios años. Su Cumbre Bianual con la Unión Europea (UE), que debía realizarse en 2017, tuvo que ser suspendida por decisión latinoamericana y no europea y sigue pendiente.

En la ribera del Pacífico, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) conserva su ambiciosa institucionalidad, inspirada fuertemente en la UE, pero sus dos

miembros mayores, Colombia y Perú, parecen haber apostado por la nueva y más flexible Alianza del Pacífico, que integraron junto a Chile y México, mientras que Bolivia, otro miembro de la CAN, adhirió al Mercosur, sin que nunca se hayan especificado bien las condiciones de su adhesión. El Mercosur, que tantas expectativas generó en su momento, enfrentó la suspensión de Venezuela, otro miembro que se integró al bloque sin una negociación completa, y ahora pende de un acercamiento entre sus dos socios mayores, Brasil y Argentina, toda vez que altas autoridades brasileñas han expresado su escepticismo frente a la continuidad del proceso de integración. La Alianza del Pacífico, otro proyecto que despertó grandes expectativas, parece haber perdido su impulso después de un período inicial de mucha actividad y entusiasmo. Como suele suceder, el alineamiento político y comercial de sus socios se ha visto modificado debido a los cambios políticos internos, como sucedió en el caso de México, y por un retorno a políticas más proteccionistas, como ha sido el caso colombiano.

Tanto en el caso de UNASUR como de la CELAC, los alineamientos políticos e ideológicos y su asociación a proyectos políticos ha condicionado el avance o incluso normal desarrollo de estos proyectos. Por la misma razón, el proyecto avanzado por los gobiernos conservadores de Chile y Colombia de establecer un Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), si es que logra concretarse, está condenado a correr una suerte similar a la de UNASUR, también asociado a un proyecto político, de izquierda y populista. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestras Américas, Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), otro proyecto vinculado al regionalismo posliberal (Sanahuja (2010) o poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2014) se ha visto debilitado por la debacle económica venezolana y, más recientemente, por el anunciado retiro de Bolivia. Solo en Centroamérica y el Caribe los proyectos de integración parecen seguir caminos más previsibles, aun cuando la imaginativa geometría variable del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) también plantea dudas sobre su consistencia.

4. Conclusión

La crisis global del multilateralismo también se ha hecho sentir con fuerza en América Latina. Ella no solo se manifiesta en la erosión de las instituciones regionales, que responde también a los recurrentes ciclos políticos internos, asociados a los fuertes presidencialismos que caracterizan a la región (Malamud, 2014), sino que ahora está afectando a las posiciones multilaterales tradicionales

de varios países latinoamericanos. Se observa una cierta desconfianza frente a la acción de organizaciones internacionales, que se extiende a la normativa internacional. Se afirma que el derecho internacional no es neutral y que responde a los intereses de grupos internacionales que pretenden socavar la soberanía nacional. Se teme la aplicación de normas internacionales, algunas de ellas de *soft law* y que no han contado con el consentimiento expreso de los Estados, por parte de los tribunales locales (Orrego Vicuña, 2006: 64), como efectivamente ha sucedido.

El discurso nacionalista no puede ser más claro en el caso de Brasil, país que en el pasado mantuvo una política multilateral activa y dinámica, siempre en función de sus intereses nacionales (Daudelin y Burges, 2011), pero también se ha extendido a otros países. En Chile, por ejemplo, llama la atención el contraste entre el primer gobierno del presidente Piñera (2010-2014), que mantuvo la política multilateral adoptada a partir del retorno de la democracia por gobiernos de signo opuesto, y el segundo (2018-2022), en que se reflejan posiciones más reticentes y soberanistas. Colombia ha seguido un camino similar, si se comparan las administraciones de los presidentes Santos y Duque. En el caso argentino, donde la política exterior suele estar asociada estrechamente a la política interna, el gobierno del presidente Macri se plegó a varias de las posiciones críticas ya analizadas, aunque con mayor moderación, pero cabe esperar un retorno a posiciones de mayor continuidad con el período de los presidentes Kirchner y Fernández. México, otro actor latinoamericano relevante en materia multilateral probablemente seguirá un camino intermedio, manteniendo varias de sus políticas tradicionales, en materias medioambientales, de desarme y comerciales, pero adoptando posiciones más abstencionistas respecto de acciones internacionales en favor de los derechos humanos y la democracia.

Más allá de estos vaivenes imputables a cambios políticos internos, la esencia de la tradición multilateralista de América Latina parece mantenerse. La región sigue siendo una zona de paz internacional. Las relaciones entre los países se continúan rigiendo por un orden normativo y una práctica regional que han contenido los embates de los ciclos políticos. El futuro del multilateralismo latinoamericano estará igualmente condicionado por las tendencias globales en este ámbito. Por lo mismo, el diálogo y la cooperación entre la región y los países de la UE y de su entorno próximo, incluyendo a Suiza, Noruega y ahora también al Reino Unido, parecen más relevantes que nunca. Al igual que en el caso de la propia UE, coexisten tendencias liberales y nacionalistas. Y al igual que en Europa, la sociedad civil y las fuerzas políticas progresistas se movilizan en favor del fortalecimiento de la institucionalidad internacional.

Referencias bibliográficas

- ATKINS, G. P. (1989): *Latin America in the International Political System*, 2ª ed., Boulder, Westview Press.
- AYALA CORAO, C. M. (2001): “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista IIDH*, 30-31, pp. 91-127.
- BACHILLER, J. V. (2019): “La diplomacia insolente de Bolsonaro”, *Estudios de Política Exterior*, 1 de septiembre. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/la-diplomacia-insolente-bolsonaro/?fbclid=IwAR1mLhjgKmSsbrIRerZgaHyqwlGoVTtCAOqnf-ejtv44mOR-hnYKtE5GjU>.
- BECKER LORCA, A. (2014): *Mestizo International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL (2019): “Bolsonaro sanciona PPA com veto a metas de desenvolvimento sustentável da ONU”, 30 de diciembre. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/629391-bolsonaro-sanciona-ppa-com-veto-a-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>.
- CNN Chile (2019): “‘No agrega nada’. Presidente Piñera descartó que Chile firme Acuerdo de Escazú”, 29 de septiembre. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/no-agrega-nada-presidente-pinera-descarto-que-chile-firme-acuerdo-de-escazu_20190929/.
- DAUDELIN, J. y BURGESS, S. (2011): “Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many Faces of Brazil’s Multilateralism Since 1989”, *Pensamiento Propio*, 33, pp. 6-64.
- DE VRIES, H. P. y RODRÍGUEZ NOVAS, J. (1965): *The Law of the Americas: An Introduction to the Legal Systems of the American Republics*, Dobbs Ferry, Oceana Publications.
- DEL ARENAL, C. (1993): “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en ABELLÁN HONRUBIA, V. y PÉREZ GONZÁLEZ, M. (eds.): *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 79-99.
- (2010): “La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE”, en Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (ed.): *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, pp. 49-64.
- El Espectador (2019): “Después de mucho pataleo, Colombia finalmente firmó el Acuerdo de Escazú”, 11 de diciembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medioambiente/despues-de-mucho-pataleo-colombia-finalmente-firmo-el-acuerdo-de-escazu-articulo-895352>.

- El Libero* (2018): “Pacto Migratorio ‘incentiva la migración irregular’ y ‘afecta el derecho soberano’, los argumentos que Chile dio en la ONU para abstenerse”, 21 de diciembre. Disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/pacto-migratorio-incentiva-la-migracion-irregular-y-afecta-el-derecho-soberano-los-argumentos-que-chile-dio-en-la-onu-para-abstenerse/>.
- El País* (2019a): “Trump llega a un acuerdo migratorio con México y retira la amenaza de aranceles”, 8 de junio. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/06/08/estados_unidos/1559954214_505851.html.
- (2019b): “EE UU presiona al nuevo presidente de Guatemala para que acepte el acuerdo firmado de “tercer país seguro”. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/08/16/america/1565918342_288246.html.
- GARCÍA AMADOR, F. V. (1983): *The Inter-American System: Treaties, Conventions, and Other Documents*, Nueva York, Oceana Publications.
- KACOWICZ, A. M. (2005): *The Impact of Norms in International Society. The Latin American Experience 1881-2001*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- KAYE, D. (2013): “Stealth Multilateralism: U.S. Foreign Policy Without Treaties or the Senate”, *Foreign Affairs* 92, pp. 113-124.
- La Nación* (2006): Hugo Caminos, “Saavedra Lamas, 70 años después”, 16 de diciembre. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/saavedra-lamas-70-anos-despues-nid867970>.
- LEGLER, T. y SANTA CRUZ, A. (eds.) (2011): “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, *Pensamiento Propio*, 33, pp. 11-34.
- LONG, T. (2018): “Latin America and the liberal international order: an agenda for research”, *International Affairs*, 94: 6, pp. 1371-1390.
- (2020): “Historical Antecedents and Post-WWII Regionalism in the Americas”, *World Politics* 72, 2 de abril. Disponible en: <https://tomlongphd.files.wordpress.com/2019/11/postwar-regionalism-in-the-americas-wp-aav-dec-2019.pdf>.
- MALAMUD, A. (2014): “Presidentialist decision making in Latin American foreign policy: examples from regional integration processes”, en J. I. DOMÍNGUEZ y A. COVARRUBIAS (eds.): *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York, Routledge, pp. 112-123.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2019): Comunicado de Prensa, 23/4/2019. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/comunicado-de-prensa-ministerio-de-relaciones-exteriores-ministerio-de/minrel/2019-04-23/105105.html>.
- NEWLAND, K. (2018): “The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement”, *International Journal of Refugee Law*, 2018, vol. 30, nº 4, pp. 657-660.

- OBREGÓN, L. (2009): “Latin American International Law”, en ARMSTRONG, D., *Routledge Handbook of International Law*, Abingdon, Routledge, pp. 154-164.
- ORREGO VICUÑA, F. (2006): “El derecho internacional: entre el cambio y la disolución”, *Estudios Internacionales*, 39(154), pp. 57-66.
- RIGGIROZZI, M. P. y TUSSIE, D. (eds.) (2012): *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer.
- RODRÍGUEZ MENDOZA, M. (2016): “Prólogo”, en DELICH V., LÓPEZ D. y MUÑOZ F.: *20 años de la OMC. Una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile y Buenos Aires, FLACSO Argentina, Programa de Cátedras OMC e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- ROTH, K. (2020): “How China threatens human rights worldwide”, *The New York Review of Books* (16/1/2020). Disponible en: <https://www.nybooks.com/daily/2020/01/14/how-china-threatens-human-rights-worldwide/>.
- SANAHUJA, J. A. (2010): “Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR”, *EUI Working Paper RSCAS 2012/05*, Florencia, European University Institute.
- SANTA CRUZ, H. (1966): *Una página de la historia de las Naciones Unidas en sus primeros años. Recuerdos sobre el nacimiento de la CEPAL*, Santiago, Impresores PLA.
- SCHULZ, C. A. (2017): “Accidental Activists: Latin American Status-Seeking at The Hague”, *International Studies Quarterly* 61, n° 3, pp. 612-622.
- SOMAVÍA, J. y OYARCE, P. (eds.), (2018): *Chile actor del sistema multilateral. Una tradición nacional*, Santiago, Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”.
- VAN KLAVEREN, A. (2011): “Política Internacional y Derecho Internacional. El análisis de los regímenes internacionales”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XX, pp. 143-169.
- (2017): “Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog”, *Working Paper* n° 25/2017, SECO/WTI Academic Cooperation Project, University of Bern, diciembre.
- VARGAS CARREÑO, E. (2007): *Derecho Internacional Público*, Santiago, Ed. Jurídica.
- VIANA FILHO, L. (1977): *A Vida De Rui Barbosa*, 8ª ed., Río de Janeiro, Olympio.
- VISCIDI, L. y GRAHAM, N. (2019): “Brazil Was a Global Leader on Climate Change. Now It’s a Threat”, *Foreign Policy*, 4 de enero. Disponible en: <https://foreign-policy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>.
- WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, P. y SOREL, J. M. (eds.) (2017): *Latin America and the International Court of Justice*, Londres, Routledge.

13. La concepción del espacio iberoamericano en la visión española: la perspectiva de Celestino del Arenal

Carlos Murillo Zamora

Universidad de Costa Rica

1. Introducción

En América Latina (AL), pero particularmente en Centroamérica, la obra de Celestino del Arenal¹ constituye el referente básico para quienes incursionan en la disciplina de Relaciones Internacionales (RI), por eso su obra *Introducción a las Relaciones Internacionales* (2007) es el texto base en los cursos introductorios, incluso antes que los aportes de los otros tres pilares de la denominada Escuela Española de Relaciones Internacionales, Antonio Truyol y Serra, Roberto Mesa y Manuel Medina, vinculados al Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (Salomón, 2002). Su obra más reciente, *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica* (2014) así como la coordinada con José A. Sanahuja, *Teoría de las Relaciones Internacionales* (2015) comienzan a aparecer en los programas de los cursos de este campo.

Sin embargo, en Latinoamérica no son tan conocidos los aportes que ha hecho en otros ámbitos de las relaciones internacionales (RRII), en los cuales sí es un referente en España y algunos otros países, tales como análisis de política exterior y el seguimiento a la tesis de lo iberoamericano como un punto medular en la identidad española y la acción externa de este país; incluso si se incluyeran aquí las referencias a cada uno de los documentos consultados para redactar este

¹ En adelante me referiré a don Celestino como Arenal o como autor, para mayor facilidad.

capítulo, prácticamente ocuparían la mayor parte del espacio disponible. Por ello en esta oportunidad, analizo la contribución de Arenal en estas dos áreas, pues en algunos aspectos genera algunas ideas y conceptos que deberán sumarse a la teoría de política exterior.

Antes de revisar el trabajo de Arenal sobre política exterior e Iberoamérica, en la primera sección hago una breve contextualización de su obra en el marco de la Escuela Inglesa y la sociología histórica global, así como en la teoría de la sociedad internacional, porque, como reconoce el mismo autor², en España, siguiendo a Truyol y Serra, Merlé y Holsti, el estudio se fundamenta en una sociología internacional.

En la segunda sección abordo la cuestión de la transformación de esa sociedad internacional, producto de profundos cambios generados por la mundialización, la globalización y creciente interdependencia entre actores internacionales, que Arenal analiza en varios trabajos (Del Arenal, 2002b y 2008). Esto es relevante porque evidencia que se trata de un académico, investigador y escritor que evoluciona con la dinámica del objeto de estudio y madura su perspectiva sobre un mundo cada vez más complejo.

Posteriormente, resumo la contribución al análisis de política exterior, por cuanto el autor genera una periodización y algunos modelos que son utilizados por otros especialistas; pero sobre todo porque incursiona en un ámbito que en España no había recibido la atención suficiente y llega a ser considerado por J. Sanz (2018: 333) como uno de los mayores especialistas en esta materia, junto con la del análisis de Iberoamérica.

La cuarta sección está dedicada a revisar el desarrollo de la concepción, desde la perspectiva española, de lo iberoamericano y el acervo que se genera en torno a esa idea, que llega a constituir —según deduzco del estudio de Arenal— un componente básico del ADN de España y una pieza fundamental de su proyección mundial como potencia intermedia.

2. Fundamento teórico de Celestino del Arenal

La formación universitaria de Arenal está vinculada al derecho en las universidades Deusto (Bilbao) y Complutense (Madrid), pero al tener como uno de sus profesores a Truyol y Serra —a quien considera el “referente fundamental de la

² Véanse, entre otros, los siguientes trabajos: Del Arenal, 1983 y 2002a: 93-94.

teoría y de la disciplina de las Relaciones Internacionales en España” — se ve influenciado por la Escuela española del Derecho Natural y de Gentes, por lo que se vincula a las tesis iusnaturalistas y kantianas, al mismo tiempo que a la tradición grociana, con las tesis de M. Wight y H. Bull (Del Arenal, 2013a: 1-2).

Producto de la influencia de sus profesores y del planteamiento de Truyol (Truyol y Serra, 1957: 300 y 316; 1993: 19) sobre una *teoría de la realidad internacional* y del uso del criterio sociológico, Arenal adopta la sociología histórica para comprender los principales fenómenos de las RRII —el poder y su doble dimensión en perspectiva histórica— (Del Arenal, 1983: 503). Esta base en la sociología histórica se reafirma en los trabajos del autor en la década de 1990 (Sanahuja, 2019: 174).

Simultáneamente se desarrolla la tesis de la sociología histórica global, que vincula la sociología, la perspectiva histórica y los trabajos de RRII, reconociendo las dinámicas global y transnacional de órdenes situados en los niveles subnacional, nacional y global (Go y Lawson, 2017: 3). Sin embargo, como señala S. Hobden³, la dimensión sociológica e histórica ha estado presente en RRII durante mucho tiempo, pues es evidente que la Escuela Inglesa y la contribución española, incluida la de Arenal, adoptaron esta perspectiva desde mucho antes. Porque, como acota Barbé, en la tradición española se adopta un “mundo de referencias amplio”, asumiendo una “teoría global de la sociedad internacional”, dando lugar a un debate entre sociedad y comunidad⁴. Sobre esto Arenal se pronuncia en varias oportunidades, decantándose a favor de la sociedad; pero favoreciendo el segundo término cuando se refiere a la relación con Iberoamérica (Del Arenal, 2002a: 20; 2009: 17).

Para el autor las RRII se caracterizan por tener lugar en una sociedad internacional, por lo que esto se convierte en el concepto central, coincidiendo con M. Wight y otros autores de la Escuela Inglesa (Del Arenal, 2005a: 453-454)⁵. El partir de esa concepción facilita reconocer los cambios y transformaciones que están ocurriendo, y cómo se ha pasado de una sociedad internacional westfaliana y estatocéntrica a una poswestfaliana, multicéntrica y heteropolar (Del Arenal y Hirst, 2011: xiii) a lo que me refiero en la siguiente sección.

³ Citado por Bhambra, 2010: 131.

⁴ Véase Barbé, 1995: 88-89 y 2007: 132. Sobre la cuestión entre sociedad y comunidad véase Poch G. de Caviedes, 1943.

⁵ Sobre las ideas de la Escuela Inglesa y la teoría de la sociedad internacional véase: Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, 2019.

3. Transformación de la sociedad internacional

Desde la perspectiva del autor para entender la formulación del iberoamericanismo, es necesario reconocer la magnitud de los cambios que ha sufrido la sociedad internacional tras el fin de la Guerra Fría, generando lo que se ha denominado un *mundo multiplex*.⁶ Y Arenal dedica espacio considerable de sus escritos a caracterizar y explicar esta transformación.

Arenal considera que no es solo un cambio en las RRII, sino que ha evolucionado la concepción científica de la disciplina, producto de las variaciones en el contexto histórico, haciendo necesaria una perspectiva que atienda los “...valores e intereses de naturaleza global y humana, que caracterizan la actual problemática, global y humana antes que exclusivamente estatal, de las relaciones internacionales, como única forma de ofrecer realmente soluciones justas y válidas para esos dramáticos y graves problemas de la sociedad internacional” (Del Arenal, 1989a: 182). Cambio que es producto de la mundialización de esa sociedad (Del Arenal, 2007a: 16).

Esta cuestión de la mundialización, globalización y creciente interdependencia la desarrolla, entre otros, en un texto de 2008, en el cual establece la diferencia entre los tres conceptos y cómo cada uno repercute en las RRII (Del Arenal, 2008a). Es decir, mundialización, interdependencia y globalización modifican la sociedad internacional del siglo XX y facilitan el surgimiento de esquemas en los espacios regionales de la sociedad y varían el orden internacional, generando dinámicas propias (Del Arenal, 2002b).

En esos planteamientos Arenal deja entrever las limitaciones que ofrecen las tesis estadounidenses y la ventaja que fue el distanciarse del racionalismo y del *mainstream*, superando el etnocentrismo que ha dominado en la disciplina (Del Arenal, 2014: 158). Esto es lo que le permite reconocer las variaciones en los escenarios regional y mundial, que resultan de los “...cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder, por redes de interdependencia cada vez más tupidas, y por problemas globales de creciente relevancia, que plantean difíciles desafíos para la acción colectiva internacional” (Del Arenal y Sanahuja, 2010: ix) así se abre espacios para algunos Estados, en términos de márgenes de maniobra, y crea oportunidades para que los actores internacionales puedan interactuar en nuevos ámbitos, como el iberoamericano.

⁶ Este concepto se refiere a un mundo constituido por múltiples y diversos actores (estatales y no estatales) que interactúan en formas de interdependencia compleja y múltiples capas de autoridad y liderazgo, véase Acharya, 2014.

4. Análisis de la política exterior de España

De acuerdo con el planteamiento de Arenal España no puede entender su proyección exterior sin la dimensión latinoamericana, por lo que hay una relación directa entre la política exterior española (PEE) y la noción de Iberoamérica, tratándose de una vinculación histórica de cinco siglos, que desde el siglo XIX se considera esencial para el país (Del Arenal, 1989b: 2)⁷. En esto destaca el libro *Política Exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española* (2011)⁸, una obra de 600 páginas, un recuento amplio de la política exterior de España desde el siglo XIX, incluyendo el periodo franquista, pero centrada en lo que titula “política exterior de la España democrática”. Integra la mayoría de los escritos sobre el tema para evidenciar una periodización particular y referenciar los modelos que ha seguido el país en esta materia.

En esta concepción enfatiza que debe entenderse la proyección internacional en la dimensión apropiada, producto de la transformación de la sociedad internacional; por eso Arenal señala que la PEE debe compaginar “de forma equilibrada la dimensión pragmática y la dimensión normativa, lo que, además de ser difícil, exige un especial cuidado y atención en la definición de la misma por parte de los responsables gubernamentales” (Del Arenal, 2001: 298).

Entonces la PEE, a partir de finales del siglo XIX, pasa por distintas etapas, tales como el regeneracionismo de inicios de la centuria pasada, la política de la Segunda República, el periodo franquista⁹ (que tuvo dos fases: 1939-1957 y 1957-1975), a la de los Gobiernos centristas (1976-1982), la gestión de los Gobiernos socialistas (1982-1988) —a estas dos etapas se las considera el “periodo formativo”— (Sanahuja, 2006: 11) con una variación que plantea el autor al identificar un periodo de 1976-2002 de consenso, que incluye la primera parte de la gestión del presidente Aznar, seguido de 2002-2004 de la ruptura del consenso (Del Arenal, 2008b). A partir de 2004, con el presidente Rodríguez Zapatero, inicia el periodo de “ausencia de consenso”, con espacios cercanos al disenso que se mantiene hasta la fecha. Ese giro radical en la PEE lo lleva a afirmar que se introdujo la “visión aznariana de la política exterior”,

⁷ Véase también Del Arenal, 2011a: 17.

⁸ Este trabajo se complementa, entre otros, con Del Arenal, 2001.

⁹ Arenal considera que en el periodo 1939-1975 la PEE estuvo llena de contradicciones, lagunas y carencias, producto de una caracterización ideológica y una instrumentación a favor del franquismo (Del Arenal, 2008b: 13).

caracterizada por el personalismo, la *grandeur* de España, el atlantismo y el economicismo (Del Arenal, 2008b)¹⁰.

Las nociones de consenso y disenso en política exterior constituyen un aporte de Arenal al campo de estudio de esa política. Así por consenso señala que “...hay que entender acuerdo sobre las coordenadas fundamentales de la acción exterior de un Estado en función de la importancia de los intereses nacionales implicados en las mismas”, coordenadas geoestratégicas y geoeconómicas que llegan a ser temáticas y transversales (Del Arenal, 2008b: 8)¹¹.

Ahora bien, desde la perspectiva que propone Arenal sobre la acción exterior de España, la política exterior y la concepción de iberoamericanidad son en todo momento contextualizadas en el atlantismo, europeísmo y las relaciones con EUA, por lo que no puede entenderse esa política separada de la cuestión identitaria. Es decir, la PEE para ser descrita y explicada requiere de la idea de Iberoamérica; es una relación intrínseca, particular y compleja, un fenómeno sociológico enmarcado en la sociedad internacional y con un extenso trasfondo histórico que está presente en el argumento del autor en todo momento.

En el marco de la PEE existe una política latinoamericana, dentro de la cual se ubica la política iberoamericana, que está condicionada por varias relaciones triangulares, constituyendo un fenómeno complejo en el que hay objetivos diversos, tales como estratégico-militares, políticos, económicos, culturales y científico-técnicos¹², incluyendo: i) España-AL-EUA; ii) España-Unión Europea-AL; y iii) España-Unión Europea-África Subsahariana; reitero, resaltando el componente iberoamericano, porque considera que Latinoamérica y el Caribe “...por razones históricas, culturales y lingüísticas, pero también por razones políticas, económicas y sociales, cada vez más importantes, ha estado y está sólidamente

¹⁰ Sobre este giro véase Del Arenal, 2003: 183-185.

¹¹ Agrega que por consenso sobre las líneas maestras de la política se entiende “...el orden que se establece entre dichas líneas maestras o coordenadas, en el sentido de otorgar distinta prioridad a las mismas y, especialmente, a una sobre todas las demás. El establecimiento de una determinada prioridad marca de forma decisiva toda la política exterior de un Estado, implicando un cambio radical, la mayor parte de las veces, de esa política, con las consecuencias que ello tiene lógicamente en relación al consenso”, *ibídem*.

¹² Al respecto Arenal hace un aporte al análisis de política exterior cuando señala que el “...desarrollo de las triangulaciones en las relaciones exteriores de un Estado, con objetivos muy diversos, estratégico-militares, políticos, económicos, culturales, científico-técnicos, etc., que van desde el reforzamiento por un actor o grupo de actores de una determinada dimensión o proyección de su política exterior, aprovechando la fortaleza que existe en otra dimensión o proyección, para incidir en una tercera dimensión o proyección, hasta la articulación de estrategias de concertación o cooperación con un determinado actor u actores internacionales para conseguir resultados en otro u otros actores internacionales” (Del Arenal, 2011b: 73-74).

anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los españoles, como en la política exterior española, constituyendo una de las dimensiones claves de su proyección exterior” (Del Arenal, 2011b: 77).

El planteamiento de Arenal se mueve entre el reconocimiento de la prioridad que tiene para España la relación con Europa y su pertenencia a la UE, pero en todo momento recuerda la noción de iberoamericanidad y la dimensión identitaria del país, en sus dimensiones doméstica e internacional y la subordina a la relación con AL. Esto genera una condición *sui generis* a España, que no se encuentra en los otros países europeos que fueron potencias coloniales. Así plantea que, para España Latinoamérica es parte de su ADN en una relación de doble vía; distinto a lo que se puede observar en el caso del Reino Unido y la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth of Nations*), en donde Londres se percibe como el centro de un esquema jerárquico. Por ello resulta necesaria una breve mención de la política latinoamericana.

4.1. La política latinoamericana de España

Como indiqué la PEE se formula considerando distintos frentes, como el europeísta, el atlantista, y los del Mediterráneo, Norte de África, Europa Oriental y Medio Oriental, y ello condicionado por la pertenencia a la UE (Del Arenal y Sotillo, 1989) pero destacando la política latinoamericana.

De acuerdo con Arenal esta política “...constituye una de las dimensiones claves de la misma y es la que, por razones obvias, de forma más directa y decisiva experimenta el condicionamiento de EE.UU.” (Del Arenal, 2003: 187) limitada por la política europea hacia esta región, lo cual la coloca en una situación compleja al sumar la dimensión iberoamericana, por lo que el autor acota: “...la política latinoamericana de España estuvo y está marcada decisivamente por las contradicciones existentes, por un lado, entre la iberoamericanidad y la europeidad y, por otro, entre la iberoamericanidad y el atlantismo, presentes ambas en dicha política” (Del Arenal, 2005b: 4).

Dentro de esta política hay un trato diferenciado para el caso centroamericano, pues fue uno de los centros de atención de la política española, considerado el Istmo como una “expresión de una problemática marcada por el subdesarrollo y la necesidad de democratización, en la que interfería la problemática Este-Oeste, como consecuencia de la política norteamericana” (Del Arenal, 1989b: 18).

Así “la fuerte dimensión identitaria de las relaciones con América Latina explica, en consecuencia, el carácter especial de esas relaciones y las particularida-

des que tiene la política latinoamericana de España frente a otras proyecciones exteriores” (Del Arenal, 2001: 247). Pero ello no se entiende en toda su dimensión, como anoté, sin lo relativo a Iberoamérica.

5. La dimensión iberoamericana

En criterio de Arenal, en prácticamente todos los trabajos en los que aborda la cuestión iberoamericana, esto es una constante que resulta esencial en la PEE, pues se sustenta “...en la existencia de una serie de realidades y elementos comunes entre España e Iberoamérica”, tales como historia, lengua, cultura, presencia humana e intereses, por lo que se formula una *política iberoamericana* como parte de la PEE y con “...un sentido y un alcance especial, que no existe, salvando la dimensión europea, en las demás dimensiones de la política exterior” (Del Arenal, 1989b: 2). Es decir, dentro de la política latinoamericana hay una política más específica.

En la perspectiva del autor Iberoamérica y política iberoamericana constituyen una realidad distinta a la latinoamericana (Del Arenal, 1989b: 1), basándose en dos principios: democracia y desarrollo y favorece la idea de establecer una *Comunidad Iberoamericana de Naciones* (Del Arenal, 1989b: 18) al extremo que el ingreso a la Comunidad Europea impulsó la “vocación iberoamericana” de España (Del Arenal, 1989b: 32) y ratificando que América es un “constante punto de referencia en la vida española” desde el periodo de descubrimiento, y sin duda durante las fases de conquista y colonización (Del Arenal, 1994: 14).

Arenal (2009) establece una diferencia entre la naturaleza y propósito de la política del franquismo y la de los Gobiernos democráticos, como parte de los modelos de PEE que identifica; pero lo cierto es que ello no constituye una ruptura entre el proyecto de España como actor internacional, interlocutor entre Europa y AL que adoptó desde finales del siglo XIX y consolidó a lo largo de la pasada centuria. Por ello es necesario revisar algunos constructos que resultan claves en este proyecto, que para Arenal es conjunto entre los dos lados del Atlántico.

5.1. Hispanoamericanismo, iberoamericanismo y latinoamericanismo

A lo largo del siglo XX, tras la coyuntura de 1898, comienzan a formularse una serie de tesis sobre la relación de España con AL, apareciendo conceptos como *América Hispana*, y a partir de ello la idea de hispanidad y de *Comunidad Hispánica de Naciones*, que se vincula con el latinoamericanismo y luego con el iberoa-

mericanismo (Del Arenal, 1994). Sin embargo, en los trabajos revisados, Arenal no realiza un análisis comparado sobre estos constructos más allá de mencionar el momento en que cada uno adquiere mayor relevancia.

Lo hispanoamericano fue formulado en el marco de las dictaduras de Primo de Rivera y Francisco Franco, con un trasfondo complicado para la proyección internacional de España, porque la idea de hispanidad se transforma en “...el eje nuclear sobre el que descansará toda la nueva filosofía de las relaciones con Iberoamérica y el nuevo proyecto de comunidad que lo acompaña, resumiendo la interpretación pseudoimperialista que se hace de la historia, del presente y del futuro de España”, e incluso a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial incorpora la variable del reparto de poder que se establece, surgiendo una especie de “neohispanidad” asentada en fraternidad y comunidad (en contra de imperio y “raza” que operó durante la guerra (Del Arenal, 1994: 29 y 39).

Así para el franquismo AL fue una pieza clave de política exterior “...erigiéndose la dimensión identitaria y los vínculos históricos, culturales y lingüísticos” a partir de la idea de *Hispanidad*, desarrollada y popularizada por Ramiro de Maeztu en 1934, adquiriendo un carácter mesiánico del rol de España en el mundo (Del Arenal, 2001: 252-253). El hispanoamericanismo —en el marco de la idea de latinoamericanismo— y su variante el *panhispanismo* se tornan en una mezcla ideológicamente compleja y diversa con intereses variopintos (Del Arenal, 2011a: 23-25).

Arenal se distancia de ese enfoque y favorece la noción de lo iberoamericano, pues de su planteamiento se puede deducir que las tesis de hispanidad y panhispanidad se basan en una conexión identitaria España-AL de una vía, pero sin que necesariamente se pueda evidenciar un claro proyecto hegemónico español para tener una zona de influencia de Latinoamérica.

Ahora bien, el autor enfatiza que lo iberoamericano y el espacio y acervo¹³ que genera, es un proceso natural que resulta de intensos lazos culturales, espirituales y sociales propios de una serie de flujos de doble vía y razones “...derivadas de la intensidad e importancia de los lazos de todo tipo entre las sociedades americanas y española y de los flujos migratorios entre ambos lados del Atlántico”, contruidos a lo largo de varios siglos de “convivencia común, de mestizaje, uni-

¹³ Entiende el “acervo iberoamericano” como “...el conjunto de principios, valores y compromisos que encuentran sus fundamentos no sólo en una historia, unas lenguas y una cultura común y en la constatación de la existencia de una Comunidad, sino también, y muy especialmente, en la propia dinámica de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana puesta en marcha por las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991” (Del Arenal, 2013b: 60).

dos a los profundos lazos que perduran después de la Emancipación, han pesado y pesan en el devenir de España”¹⁴.

Por momentos en los trabajos la idea de un espacio y un acervo iberoamericano se constituye en el centro de atención (Del Arenal, 2005c: xvii-xxii).

5.2. *Las Cumbres Iberoamericanas*

Para Arenal la fase de las relaciones iberoamericanas que se inicia en 1976 y se consolida en 1988 con los gobernantes socialistas y 1991 se convierte en el punto inflexión que consolida el proyecto español con la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara (18-19 de julio), pues marca el rumbo para establecer la *Comunidad Iberoamericana de Naciones* (CIN)¹⁵, al mismo tiempo que le otorga a España y los países de AL una condición particular dentro de la sociedad internacional, que se explica por la existencia de subsistemas dentro de esa sociedad y que consisten en “...un conjunto de actores y estructuras que interactúan en procesos de decisión, regidos por valores, principios y normas autónomos y unas instituciones que les son propias” (Galinsoga Jordà, 2020: 99).

Desde 1991 Arenal hace un recuento anual de las cumbres, y el seguimiento de sus análisis permite no solo tener un extenso y detallado panorama de cómo se impulsa el proyecto y sus distintas etapas, sino que también muestra un entusiasmo por la iniciativa más allá de su rol de académico e investigador, llegando a un cierto grado de pesimismo en los últimos años, porque reconoce que las cosas no marchan bien y que se requiere de urgentes y profundas revisiones¹⁶. De esa forma el autor no se limita al análisis, sino que hace sugerencias y recomendaciones sobre lo que debería hacer Madrid. Traspasa, lo cual no necesariamente es negativo, el rol de analista y experto para asumir el de ciudadano español. Por eso no llega a cuestionar con detalle —solo formula alguna inquietud más en términos de retos y riesgos— si hay en AL un auténtico interés en las celebraciones del Quinto Centenario del Descubrimiento y del mismo proceso de las cumbres (Del Arenal, 2005e)¹⁷.

Aunque sí llega a reconocer la existencia de un juego de tira y encoge y vaivenes entre España y AL en las relaciones triangulares con la UE y con EE.UU.; dejando entrever que sin Latinoamérica España no sería lo que es, pues cons-

¹⁴ Véase Del Arenal, 2005c: xvii-xxii; 2007b; y 2009.

¹⁵ Véase Del Arenal, 1992 y 1995, entre otras publicaciones sobre la temática.

¹⁶ Sobre esta evolución del análisis véanse, entre otros muchos, los siguientes trabajos: Del Arenal, 2004; 2005b; 2005d; 2005e; 2011c; y, 2013b.

¹⁷ Véase también, como ejemplo, Malamud, 2016, y Malamud, 2019.

tituye, como anoté, un rasgo *sui generis* (Del Arenal, 2013c). Porque las transformaciones de la sociedad internacional que identifica generan un escenario muy diferente, complejo, problemático y difícil para Madrid.

En ese sentido señala que la realidad de la década de 2010 es que “Los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, los valores compartidos, que son una realidad innegable, tienen un peso cada vez menor en las relaciones entre España y América Latina, y se imponen con fuerza los intereses que, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, pueden gestionarse mejor en términos bilaterales” (Del Arenal, 2013c: 6).

De ahí que en alguna medida Iberoamérica y la CIN no logren consolidarse dentro de la nueva sociedad global que describe Arenal, porque la mayoría de los países latinoamericanos no buscan tener presencia ni en el sistema internacional ni en los espacios de la sociedad internacional, se limitan a rastrear un área de maniobra —quizás con la excepción de Brasil— que les permita sobrevivir. Esto en parte por la política de Washington hacia la región¹⁸.

6. Algunas consideraciones finales

Cuando se analiza la obra de Arenal no puede perderse de vista el que como estudiante de Truyol y Serra, por sus estudios en derecho, es parte de la Escuela Española de Derecho Natural y de Gentes, luego al incursionar en el área de las RRII mantiene la concepción de buscar una diferenciación entre la perspectiva española y el resto del mundo, convirtiéndose en uno de los referentes de España y AL, construyendo un planteamiento influenciado por el pensamiento truyoliano y la Escuela Inglesa, teniendo como punto de partida la existencia de una sociedad internacional, que debe ser analizada desde la sociología histórica global. Por ello para Arenal existe en España una Escuela de Relaciones Internacionales, con similitudes y diferencias a otros enfoques, principalmente del *mainstream*. En esta concepción sobre una escuela particular hay una vinculación con la idea del aporte de este país a la visión occidental expandida a escala mundial, no se trató solo de AL, sino de algunas partes de Asia y África.

En cuanto al estudio de las RRII y la política exterior en España el autor reconoce que fue “tardío y limitado”, por lo que su contribución llega a constituir un avance significativo, que permite, en cierto grado, recuperar terreno a la aca-

¹⁸ Véase Maihold, 2015.

demia —cuando se le compara con AL—, de forma que el aporte de Truyol, Mesa, Medina y Arenal —la primera generación de especialistas españoles— resulta de gran valor y un referente para un grupo numeroso de académicos e investigadores, entre los que destacan Barbé, Calduch, Cornago y muchos más, produciendo una vasta literatura que casi sin excepción citan a Celestino del Arenal¹⁹.

Por momentos se puede pensar que el análisis que hace Arenal de la PEE y la iberoamericanidad tiene elementos nacionalistas y de aspiración como español, pero cuando se hace un recuento de los numerosos textos, se encuentra que su pensamiento sobre esta materia ha evolucionado, llegando a reconocer las debilidades que hoy tiene Madrid para seguir con el modelo de política exterior de finales del siglo XX y las dos décadas de la presente centuria.

En ese abordaje se observan los elementos de la sociología histórica de RRII, pues como académico no queda anclado en la visión sistémica de la escuela realista y los enfoques racionalistas que se observan en los especialistas estadounidenses.

Si bien Arenal no llega a plantear directamente el rol de España en las cumbres, desde su perspectiva de ciudadano español, sí deja entrever que este país impulsa un proyecto iberoamericano para buscar consolidar su posición como actor internacional, como potencia intermedia, pero no necesariamente el Gobierno de turno asume el compromiso en toda su dimensión y lo cierto es que ni Madrid tiene capacidad para presionar y ensanchar su margen de maniobra, ni las cumbres tienen futuro sin un liderazgo español.

Por otra parte, en el análisis no aparece con suficiente detalle el componente portugués y menos el de Andorra. Ello es comprensible, porque la prioridad es España, aunque constituye un aspecto a tomar en cuenta, y en la práctica lo cierto es que Lisboa y Andorra La Vieja no tienen una clara noción de lo ibérico en sus políticas exteriores. Así el análisis que hace el autor sobre lo iberoamericano se concentra en la perspectiva española, con algunas referencias a la parte de AL, en términos de las cosmovisiones de estos países. Sin embargo, cabe señalar que lo que podría considerarse una falencia, también refleja la dificultad para analizar a un actor multilateral complejo, como el conjunto de países del lado occidental del Atlántico.

En definitiva, Arenal constituye un referente en RRII, como también en materia de política exterior y sobre la concepción de lo iberoamericano. Su obra y su legado en estos campos es vasto y sólido, por lo que será de consulta obligada para las nuevas generaciones de especialistas.

¹⁹ Sobre las etapas de RRII en España véase Sanahuja, 2019: 161.

Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A. (2014): “The Post-American Multiplex World”, *The Huffington Post*. Disponible en: https://www.huffpost.com/entry/new-global-order_b_5582935.
- BARBÉ, E. (1995): *Relaciones Internacionales*, 1ª ed., Madrid, Tecnos.
- (2007): *Relaciones Internacionales*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2007.
- BHAMBRA, G. (2010): “Historical sociology, international relations and connected histories”, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, nº 1. Doi: 10.1080/09557570903433639.
- DEL ARENAL, C. (1983): “Poder y Relaciones Internacionales: un análisis conceptual”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, nº 3, pp. 501-524.
- (1989a): “La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas”, *Estudios Internacionales*, nº 86.
- (1989b): “Las relaciones entre España y América Latina”, en VV.AA.: *El Sistema Internacional y América Latina. América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, Documento de Trabajo nº 4, Informe Anual RIAL, Santiago, Chile, PNUD-CEPAL.
- (1992): “Las relaciones entre España e Iberoamérica en 1991”, *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 37-61.
- (1994): *Política Exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense.
- (1995): “Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 89, pp. 35-59.
- (2001): “América Latina en la política exterior española”, en BENEYTO, J. M., y PEREIRA, C. (dirs.): *Política exterior española: un balance de futuro*, Madrid, Biblioteca Nueva/Instituto Universitario de Estudios Europeos CEU/Siglo XXI, vol. 1, pp. 245-308.
- (2002a): *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, 3ª ed., Tecnos, 2002.
- (2002b): “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales un reto para la teoría y para la política”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº 1, pp. 17-86.
- (2003): “EE.UU. y la política latinoamericana de España”, *Política Exterior*, nº 93.
- (2004): “¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres?”, *Documento de trabajo*, nº 37, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2005a): “En torno al concepto de sociedad internacional”, en VVAA: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo*

Salcedo, Sevilla, Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga.

- (2005b): “De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)”, *Documento de trabajo*, nº 5, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2005c): “Introducción: construyendo un espacio común iberoamericano”, en C. DEL ARENAL (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (2005d): “La cumbre de San José de Costa Rica: ¿punto de inflexión en la dinámica de las cumbres Iberoamericanas?”, *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, nº 11, pp. 79-89.
- (2005e): “Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización”, *América Latina Hoy*, vol. 40, pp. 57-72.
- (2007a): *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, 4ª ed. (1ª ed. 1999), Tecnos.
- (2007b): “La dimensión regional de la política iberoamericana de España”, *Quórum. Revista de Pensamiento Latinoamericano*, nº 19, pp. 27-36.
- (2008a): “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en Universidad del País Vasco (eds.), *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº 1, pp. 181-268.
- (2008b): “Consenso y disenso en la política exterior de España”, *Documento de trabajo*, nº 25, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2009): “El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España”, *América Latina Hoy*, nº 4.
- (2011a): *Política Exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (2011b): “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina.
- (2011c): “La Cumbre Iberoamericana de Asunción: ¿el agotamiento de un proyecto iberoamericano?”, *Nombres propios*, Madrid, Fundación Carolina.
- (2013a): *La aportación de Antonio Truyol y Serra al estudio de las relaciones internacionales en España*, Conferencia pronunciada con ocasión del Homenaje a Antonio Truyol y Serra, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2013b): “Las Cumbres y el Acervo Iberoamericano ante el nuevos escenario latinoamericano”, en ORTIZ ORTIZ, M. S. (comp.): *Un vistazo a la actualidad y perspectivas de las relaciones iberoamericanas*, Badajoz, CEXECI.

- (2013c): “Brasil, las Cumbres Iberoamericanas y el papel de España en América Latina”, *Documentos CIDOB América Latina*, nº 39.
- (2014): *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, Madrid, Tecnos.
- DEL ARENAL, C. y HIRST, M. (2011): “Presentación”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina.
- DEL ARENAL, C. y SANAHUJA, J.A. (2010): “Introducción”, en ARENAL, I, y SANAHUJA, J.A. (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- (coords.) (2015): *Teoría de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- DEL ARENAL, C. y SOTILLO, J. A. (1989): “Relaciones Exteriores de España 1989”, *Anuario International CIDOB*, pp. 13-29.
- GALINSOGA JORDÀ, A. (2010): “La dimensión iberoamericana de España: constantes históricas y aspectos recientes”, en ROY, J. y DOMÍNGUEZ, R. (eds.): *España en la UE y el Estado de la Integración Latinoamericana*, Miami, Ediciones Universales.
- GO, J. y LAWSON, G. (2017): “Introduction: For a Global Historical Sociology”, en GO, J. y LAWSON, G. (eds.): *Global Historical Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press. Doi:10.1017/9781316711248.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE RELACIONES INTERNACIONALES (2019): “Diálogos con la Escuela de la Sociedad Internacional: Desarrollos y/o Análisis críticos”, *Relaciones Internacionales*, nº 41, pp. 5-11. Doi: <http://dx.doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2019.41>.
- MAIHOLD, G. (2015): “Los procesos de regionalización en América Latina: Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana”, en BONILLA, A., SÁENZ, S. y MORALES, M.F. (eds.): *Iberoamérica: miradas estratégicas en el siglo XXI*, San José, CR., FLACSO, pp. 79-109.
- MALAMUD, A. (2016): “El malentendido latinoamericano”, *Nueva Sociedad*, nº 266, pp. 32-44.
- MALAMUD, C. (2019): “España entre América Latina e Iberoamérica”, ARI 12, Madrid, Real Instituto Elcano.
- POCH G. DE CAVIEDES, A. (1943): “Comunidad internacional y sociedad internacional”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 12, nº 11-12.
- SALOMÓN, M. (2002): “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2002, nº 4, pp. 2-59.
- SANAHUJA, J.A. (2006): “El viraje *neocon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina”, *Pensamiento Propio*, año 11, nº 23.

- (2019): “Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 133.
- SANZ LÓPEZ, J. (2018): “Las Conmemoraciones del V Centenario y su valor internacional para España en 1992”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº 40.
- TRUYOL Y SERRA, A. (1957): *La teoría de las Relaciones Internacionales como sociología (Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- (1993): *La sociedad internacional*, Madrid, 2ª ed., Madrid, Alianza.

14. Algunos rasgos de la integración latinoamericana a la luz de la conformación de espacios en la sociedad internacional actual

Cástor Miguel Díaz Barrado

Universidad Rey Juan Carlos

1. Introducción¹

Los escritos del profesor Celestino del Arenal respecto a la proyección de Iberoamérica en la escena internacional representan una sobresaliente contribución a la determinación del significado de este espacio y a la precisión de los contenidos y alcance que tienen las relaciones iberoamericanas en el contexto de la actual sociedad internacional. Sobre la base de la lectura de los principales trabajos de este verdadero maestro y destacado autor, que siempre han formado parte de “mis obras de cabecera”², también resultaría posible aclarar la repercusión que tienen las realidades: América Latina e Iberoamérica en la delimitación de espacios de cooperación e integración que existen en el planeta, lo que tiene una enorme trascendencia para España. Por de pronto, América Latina, y también Caribe, integra una realidad que conviene distinguir de la realidad “Iberoamérica” pero siempre constatando las similitudes y las muchas cercanías que existen entre las dos realidades. En modo alguno, resultan contradictorias, por el contrario, son plenamente complementarias.

¹ El presente trabajo, elaborado en 2020, tiene en cuenta y reproduce posiciones recogidas en mi obra: Díaz Barrado, 2018.

² Entre los múltiples trabajos de este autor conviene destacar, ahora: Del Arenal y Nájera, 1990; Del Arenal, 2006. También su labor de coordinador en: Del Arenal, 2009. Todo ello, sin mencionar sus relevantes aportaciones a la teoría de las relaciones internacionales y, en particular, a la contribución de la doctrina española.

Todo ello lo decía el profesor Celestino del Arenal, con magnífica expresión, en el discurso de su toma de posesión como doctor honoris causa de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, en 2015, al señalar que “las Cumbres Iberoamericanas constituyeron a lo largo de la década de los años noventa del siglo XX y principios de la primera década del siglo XXI un referente importante en el escenario latinoamericano, facilitando el protagonismo político de España en América Latina y el Caribe y, no lo olvidemos, del conjunto de los países iberoamericanos en el mundo, reforzando el peso de España en la Unión Europea (UE) e impulsando su proyección internacional”³.

El poder en las relaciones internacionales se expresa también a través de “palabras” y, por esto, se debe reconocer que la distinción terminológica se debe, en este caso, precisamente a connotaciones meramente políticas que agrupan intereses de todo tipo por parte de los Estados que conforman la comunidad internacional. Mientras que la expresión “América Latina” es comúnmente aceptada en el continente americano y en el resto de las relaciones internacionales, la expresión “Iberoamérica” se vincula más con las exigencias y orientaciones de la política exterior española y aparece, en el relato internacional, en un periodo más tardío. Esto no quiere decir, ni mucho menos, que la noción “América Latina” esté exenta de connotaciones políticas ni que sea, ni mucho menos, inofensiva. Todo lo contrario. Los inicios de esta expresión podrían situarse en la defensa de los intereses de la política exterior francesa⁴, aunque pronto adquirió un significado propio, acogido por la mayoría de los Estados de la región, para la defensa de sus intereses y la definición de sus valores. Desde entonces, todavía lo conserva, ha tenido un carácter reivindicativo frente al poder de los Estados Unidos y, ahora también, frente a la influencia europea en la región. En cualquier caso, en ambas expresiones, América Latina e Iberoamérica, habitan componentes de “identidad” de los Estados y los pueblos que se proyectan, con naturalidad, en el ámbito de las relaciones internacionales. Por esto, conocer y desgranar el significado más profundo de estas expresiones no resulta nada fácil.

La realidad de las relaciones internacionales contemporáneas también se percibe en función del empleo de “las palabras” y lo que estas pretenden transmitir. El uso de los términos en las relaciones internacionales no es inocente ni tampoco resulta inocuo. No son cuestiones ni discusiones de valor pu-

³ Disponible en: https://www.urjc.es/images/Discurso_C._del_Arenal.pdf.

⁴ Véanse las reflexiones de Torres Martínez, 2016.

ramente semántico. El poder siempre anhela delimitar los espacios, precisar las competencias y resumir las realidades a través de vocablos que sean aceptados e interiorizados y que aquilaten mejor que cualesquiera otros los intereses más elementales de los Estados y de las Organizaciones internacionales a las que pretenden representar. También lo hacen las sociedades y los pueblos. En esencia, en las relaciones internacionales, “la palabra” es un arma cargada de presente y de futuro, parafraseando al poeta español Gabriel Celaya. El empleo del término que resulte idóneo, preciso, apropiado, adecuado y útil es el resultado de un esfuerzo diplomático de años e, incluso, de siglos. “Iberoamérica” hace tiempo que perdió la batalla de las palabras que fue ganada, como se sabe, por la expresión “América Latina”. Únicamente en los últimos años, en particular, desde 1991, se viene realizando un esfuerzo adicional para que ambas expresiones puedan definir simultáneamente, con los matices que quepan, las realidades que intentan explicar. De los 20 Estados soberanos e independientes que conforman la realidad “América Latina” se debe constatar que 19 de ellos tienen raíces ibéricas y pueden ser calificados, sin problema, como Estados iberoamericanos. Por consiguiente, lo que verdaderamente aporta la expresión “Iberoamérica” sería la inclusión en este término de la realidad ibérica que habita en el continente europeo y de la que formarían parte, sobre todo, España y Portugal, aunque debería incluirse por razón de su pertenencia a la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) también a Andorra.

Los rasgos que definen a América Latina y el Caribe y a Iberoamérica en su proyección en la escena internacional resultan, sin embargo, del comportamiento común de ambas realidades y lo que sucede en uno u otro espacio, que en la mayor parte coinciden, siempre debe ser objeto de atención por parte de España. El profesor Celestino del Arenal ha expresado su inquietud por esta cuestión llegando a decir que

la política iberoamericana de España se enfrenta en estos momentos a unos retos difíciles y complejos, como consecuencia de los cambios que han experimentado los escenarios latinoamericano e ibérico y el entorno mundial. En ese escenario cada vez es más urgente definir y articular una nueva política iberoamericana, adaptada a las nuevas realidades iberoamericanas y globales en que nos encontramos, si España quiere continuar teniendo presencia y protagonismo político, no digo económico que ya lo tiene, en la región (Del Arenal, 2014: 5).

Mi propósito en el presente trabajo es mucho más limitado. Se trata de detallar algunos aspectos referidos a “la integración en América Latina” y que, sin duda,

tienen consecuencias en el espacio iberoamericano. En la actualidad, resulta preciso resolver los grandes problemas a los que se enfrenta la integración latinoamericana si se pretenden aunar las políticas que se desarrollan tanto en América Latina como en Iberoamérica.

2. Una integración fragmentada e inoperante:

La preeminencia de lo político y la preservación de la soberanía

Se debe constatar que se han generado múltiples esquemas de integración en América Latina y que cada uno de ellos dispone de sus propias características y especificidades, por lo que son portadores de rasgos singulares. Todos los modelos y fórmulas que se utilizan para la integración en América Latina, y prácticamente se han ensayado todos los que la mente humana pueda imaginar, responden a particulares condiciones políticas, económicas y de otra índole que son las que provocan su nacimiento y determinan el contexto en el que se aplican. Sin embargo, las bases políticas son las que más determinan la existencia y la continuidad, en su caso, de cada esquema de integración. Los Estados latinoamericanos se enfrentan, con frecuencia, a cambios bruscos en el plano político que repercuten de manera directa en los que esquemas de integración en los que participan. De ahí que surja la duda de si será posible, alguna vez, consolidar algunas de las iniciativas que se han emprendido o si, por el contrario, siempre estarán sometidas a las direcciones y guías políticas que imperen en cada momento histórico. Por lo menos, siempre habrá que determinar “si realmente la ideología, como un elemento protagonista en los actuales esquemas donde priva más el interés político que el económico, ha sido determinante para impedir o no la consolidación de una verdadera integración regional” (Urruchurtu, 2014). Esto se puede apreciar, por ejemplo, en dos casos en los que recientemente se asiste a la práctica desaparición o, por lo menos, a la inoperancia de esquemas integracionistas que surgieron con una inusitada fuerza al hilo del impulso político de los Estados que los conformaron.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) pierde protagonismo en la escena regional e, incluso, se anuncia su defunción desde el momento en el que tiene lugar un giro político en algunos de los Estados que la integran. El abandono de Ecuador de este esquema de integración, en 2018, y la nueva posición de Bolivia que confirmó su retirada, en noviembre de 2019, suponen decisiones que dan a entender el fin de esta Alianza. Por esto, la XVII

Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) que tuvo lugar en La Habana, en diciembre de 2019, solo pudo hacer un llamamiento a resistir insistiendo en que la unidad e integración regional “es la única vía para enfrentar la dominación que ejercen las estructuras hegemónicas de poder mundial, y que han dejado a nuestros pueblos en una condición histórica de subordinación y vulnerabilidad política, económica y cultural”⁵. Lo cierto es que el ocaso de ALBA se advertía mucho tiempo antes puesto que, en buena parte, es verdad que “el problema fue que su fuerza y sus límites estaban asociados a la diplomacia petrolera venezolana. El Alba era una extensión de la energía política de Chávez, y de su petróleo, y no se pudo avanzar en su institucionalización real, ni en el aterrizaje de sus horizontes ideológicos a políticas de integración concretas”⁶. Sería equivocado decir que ALBA ha desaparecido totalmente de la escena regional, pero sería un error, al mismo tiempo, entender que tiene un papel protagonista, en la actualidad, como tuvo en un pasado bastante reciente. Las transformaciones políticas en América Latina están en el origen de la decadencia de este esquema de integración. Esta iniciativa “es sin duda la que más optimismo y expectativas generó en el seno de la izquierda radical” y “desde su inicio se expresó en una estrategia contrahegemónica político-ideológica en clave antiestadounidense y en el esbozo de un programa de integración ‘alternativo’ alrededor de las esferas energética, social, económico-comercial y financiera” (Benzi, 2016: 77 y 90) sin embargo, desde el principio aparecieron señales de que el cambio político en los Estados de la región llevarían a que perdiese protagonismo.

Lo mismo se puede predicar de UNASUR, es probable que, con mayor razón, puesto que se trató siempre de un esquema de integración que despertó un gran interés en la región suramericana y en el que se produjeron importantes avances en algunas materias como la integración física, la integración energética o su conformación como un espacio especialmente idóneo para la solución de conflictos y el reforzamiento de la concertación política. La “crisis en Venezuela” y también las nuevas posiciones ideológicas que imperan en Brasil tras el triunfo del presidente Jair Bolsonaro han terminado, entre otras razones, por situar a este esquema de integración en una fase terminal. El colapso de esta Organización de integración que se creó en 2008, mediante el Tratado de Brasilia, encuentra su raíz precisamente en las divisiones ideológicas y políticas y

⁵ Véase: <http://www.radiorebelde.cu/noticia/xvii-cumbre-alba-tcp-adopta-declaracion-final-20191214/>.

⁶ Posición de Pablo Stefanoni, expresada en *El País*, 2014.

ello ha producido su parálisis total, al menos por ahora. Por esto se puede suscribir que

la manifestación de seis de los doce países miembros del sistema de la Unión de Naciones Suramericanas para suspender su participación en el esquema regional, y el anuncio de retiro de Colombia, podría ser el preámbulo de desmantelamiento de un organismo que nació como esperanza de hermanamiento y de convergencia de los Estados de Suramérica (Naranjo Morales, 2018).

La desaparición de UNASUR como esquema de integración es una mala noticia para la integración latinoamericana y todo presagia que este proceso es irreversible, habiendo tenido una expresión fáctica en la devolución del edificio de la Secretaría General de la Organización, en Quito, al Gobierno de Ecuador. La creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) supone la puntilla a un esquema que, como decimos, levantó verdaderas pasiones entre los gobiernos integracionistas latinoamericanos y en buena parte de la doctrina científica. Por esto, no falta razón cuando se apunta que PROSUR será, en realidad, un componente para la “desintegración regional” (García Fernández, 2019), al menos en lo que se refiere a la experiencia de UNASUR.

Lo que se denomina, con frecuencia, el “péndulo ideológico” determina mucho el devenir de la integración en América Latina y hace que resulte bastante difícil lograr un esquema de integración que perdure en el tiempo con resultados prácticos. La experiencia enseña que ni tan siquiera los intereses económicos se sitúan por encima de las posiciones políticas e ideológicas y que, precisamente, estas son las que priman en las decisiones de integración en la región latinoamericana. Incluso, aquellos esquemas de integración que permanecen en el tiempo tienden a pervivir con una escasa o nula operatividad como sucede con Mercosur, la Comunidad Andina o ALADI. Aquí radica, sin duda, el germen más nocivo para la destrucción de la integración en América Latina que ni siquiera la consagración de la democracia, como valor y principio esencial de las iniciativas de integración, ha sido capaz de evitar. Ahora que se suceden “revueltas” sociales en buena parte de los Estados de la región no hay tiempo para pensar en la integración y, en todo caso, esta se verá profundamente afectada por los resultados que se produzcan de las salidas que se encuentran a las distintas agitaciones sociales, lo que tendrá su traducción en el campo político. En este caso, únicamente cabría recomendar que se debería iniciar el camino de la integración en América Latina con fundamento en otros criterios, básicamente económicos, de tal modo que las transformaciones políticas no impidieran el

avance en la integración o, por lo menos, que la consolidación de una red económica entre los Estados latinoamericanos representara un obstáculo para que los cambios políticos frustrasen el devenir de los esquemas de integración. Sin embargo, lo que se aprecia, con bastante nitidez, es que los esquemas de integración que han ido surgiendo están asaz condicionados por las posiciones políticas de los Estados Miembros, de tal modo que los cambios o transformaciones políticas e ideológicas en estos repercuten de manera decisiva tanto en los avances que se producen y estancamientos como en la formulación de nuevas propuestas y en el surgimiento, incluso, de nuevos esquemas de integración.

Hasta ahora, en América Latina no existe una integración que presente elementos uniformes ni tampoco se cuenta con esquemas de integración que, en su conjunto, respondan a unos mismos fines y objetivos. Por el contrario, las expresiones de la integración en América Latina son la manifestación de las diversas identidades e intereses que habitan en la región y han hecho que se haya producido una “integración fragmentada”. Cualquier análisis lleva a detectar la existencia de algunos elementos comunes, pero se parte de una realidad enmarañada en la que los mecanismos de la integración están dotados de características propias y responden, en esencia, al contenido de la voluntad de integración que se expresa en cada caso y, además, son la expresión de identidades concretas. El panorama de la integración se ha ido complicando con el tiempo y ha dado lugar a una realidad abigarrada en la que no resulta fácil establecer parámetros comunes y, menos aún, criterios que sirvan para cada uno de los esquemas de integración en los que se han embarcado los Estados de la región. Las particularidades son muchas y, al mismo tiempo, no se advierten tendencias nítidas que señalen el camino que en el futuro debe recorrer la integración en este espacio geográfico. A veces, se tiene la impresión de que la integración en América Latina es imposible o, por lo menos, como lo ha indicado Juan Gabriel Tokatlian “históricamente, América Latina ha tenido una vocación asociativa que ha sido una nota persistente desde los años 1960 en adelante, pero ha habido un bajísimo nivel de institucionalización”, siendo así que la integración en la región se ha “creado preservando una noción muy fuerte de soberanía nacional” (Bermúdez, 2018). Precisamente, la persistencia de la soberanía es mucho mayor en América Latina que en otros continentes en los que se han iniciado procesos integradores, al menos, la noción de soberanía tiene más profundidad en América Latina que en relación con el caso europeo. Desde luego, no cabe menospreciar esta nota tan característica de la integración en América Latina: es decir, la preeminencia de los intereses nacionales y la só-

lida voluntad de no entregar soberanía a órganos supranacionales. Todo ello explica que, incluso, en el ámbito económico los avances hayan sido bastante discretos más allá de la retórica que, con habitualidad, se proyecta en los instrumentos que fundamentan cada esquema de integración. Esto se puede advertir en casi todos los procesos de integración existentes y bastaría poner como ejemplo dos de ellos.

Por una parte, uno de los esquemas más consolidados que responde a criterios geográficos y geopolíticos que están bien asentados, como es el caso de Mercosur, vive permanentemente en la encrucijada de elegir el camino adecuado que debe tomar para alcanzar un grado satisfactorio de integración. La rotundidad del artículo 1 del Tratado de Asunción, de 1991, donde se estipula que “los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1994” poco tiene que ver con la realidad política y económica de lo que ha sucedido casi treinta años después. No se puede decir que se haya logrado el Mercado Común ni tan siquiera que se haya alcanzado una Unión Aduanera perfecta. Las distintas rivalidades políticas y económicas entorpecen cualquier avance porque, en el fondo, la persistencia de los “componentes soberanos” hace que las decisiones tengan un carácter eminentemente intergubernamental. Al menos, como se ha dicho,

el Mercosur, nacido originariamente de los acuerdos de seguridad entre Brasil y Argentina, como acuerdo comercial adoleció de graves deficiencias en su desarrollo institucional, en la resolución de sus conflictos internos, en el cumplimiento de los compromisos de sus socios, y en la persistencia de marcadas asimetrías entre ellos (Serbin, 2010a: 11).

En realidad, en pocas ocasiones los Estados Miembros de Mercosur han expresado una decidida voluntad de ceder soberanía a las instituciones del esquema de integración siguiendo así uno de los componentes esenciales de la tradición latinoamericana. Por lo menos, se podría constatar, como se hizo a los diez años de la creación de este esquema de integración, que

el Mercosur registra más éxitos que fracasos. No obstante, los frecuentes retrocesos provocados por perturbaciones internas y externas han ido en detrimento de la credibilidad del proceso de integración. Ese deterioro de la credibilidad puede comprometer la consolidación de los logros del pasado y perturbar gravemente la consecución de más altos niveles de integración económica entre los países miembros del Mercosur (Paíva y Gazel, 2003: 102).

Por otra parte, el esquema de integración que más esperanza ha despertado recientemente, como es el caso de la Alianza del Pacífico, puesto que conserva una visión extremadamente pragmática de las relaciones entre los Estados que participan y de los objetivos que pretenden conseguir, también refleja la debilidad congénita de la preeminencia de los criterios soberanos. La voluntad que queda expresada en la Declaración de Lima, en 2011, de conformar “un área de integración profunda” y que se retoma con vigor en el Acuerdo Marco, adoptado en Paranal (Chile), en 2012, con el objetivo de “avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”, es decir, hacia el establecimiento de un verdadero Mercado Común, hasta ahora únicamente ha logrado crear un espacio de libre comercio. También en este caso, los Estados Miembros están impregnados de la soberanía estatal. Por esto, se pueden suscribir las palabras de que, en la Alianza del Pacífico,

los países participantes decidieron conservar la soberanía y adelantar el proceso de integración manteniendo la posibilidad de negociar todos y cada uno de los aspectos de la Alianza evitando crear una estructura externa como espacio de decisión. De tal manera que se creó un Acuerdo Marco genérico, con unos objetivos claros pero libres de compromisos específicos que llegaran a traducirse en obligaciones. Los pasos para profundizar la integración quedan condicionados a la negociación individual de cada uno de los temas (Castaño Peña, 2016: 299).

En conclusión, tampoco esta Alianza está libre del factor de la soberanía estatal. Por el contrario, incorpora en sus esencias, y en sus orígenes, el sólido protagonismo de las decisiones nacionales. En el fondo, se puede suscribir que “el modelo que ha implementado la Alianza es novedoso ya que la integración no está basada en la creación de una institucionalidad nueva con carácter internacional, sino que echa sus raíces en los tratados ya existentes entre los países miembros y entre éstos y otros mercados” (Castaño Peña, 2016).

La superación de las posiciones ideológicas supone, por lo tanto, una de las primeras tareas que deben realizarse en la región si se quiere dar continuidad al esfuerzo integrador. Como se ha dicho “en el seno de cada país latinoamericano radica entonces el direccionamiento que tomarán estos intentos integracionistas a futuro, siempre y cuando en el camino logren superarse los obstáculos nacidos en la desconfianza y la incompatibilidad de ideologías políticas” (Ahcar Cabarcas, Galofre Charris, y González Arana, 2013). No obstante, al observar la realidad de la integración en América Latina poco induce a pensar que en los primeros años del siglo XXI se camine precisamente en esta dirección. Las posiciones políticas e

ideológicas están entorpeciendo gravemente la integración en esta región y, por ello, se debe coincidir en que “la ideología y los prejuicios marcan las relaciones intrarregionales. Mientras la ideología y el nacionalismo dominen sobre los legítimos intereses nacionales o mientras la retórica se imponga a los hechos será muy difícil avanzar en la coordinación y la cooperación regionales” (Malamud, 2020). La cooperación entre los Estados latinoamericanos se ve resentida por este motivo y mucho más, como es natural, la integración.

3. Una integración que evoluciona sin fin y una realidad en la que proliferan esquemas y modelos de integración

La integración en América Latina está inmersa, de manera constante, en un proceso continuo de evolución por lo que se refiere a los avances o retrocesos que experimentan cada uno de los esquemas y, también, en cuanto a los distintos modelos de integración que se han puesto en marcha y las características de las que gozan cada uno de ellos. Esto ha provocado que se produzca “la proliferación de esquemas de integración” hasta unos límites verdaderamente insospechados y que, además, cada esquema de integración no cumpla una de las principales funciones que le corresponde, es decir, impedir que surjan nuevos esquemas de integración que entorpezcan los avances en los campos y materias de los cuales se ocupa. La realidad latinoamericana de integración es así. A diferencia del continente europeo en el que, como mucho, se podría hablar de dos esquemas de integración, uno estrictamente europeo, como es el caso de la Unión Europea y, otro con connotaciones políticas y geográficas distintas, como es la Unión Económica Euroasiática (Díaz Barrado, 2016), en el supuesto de América Latina se han desbocado, sin embargo, los límites de la integración y se ha alcanzado un número de esquemas que, a la postre, debilitan el propio esfuerzo integrador. Por esto, se puede afirmar que “en general, la región no cuenta con un macro acuerdo de integración regional profundo. La situación se caracteriza más bien por una proliferación de acuerdos bilaterales y regionales con alcances y reglas distintos (*spaghetti bowl*)” (Estevadeordal y Blyde, 2016: 83). No pretendo cargar el sentido de las palabras, pero este comportamiento debería ser calificado como todo un desatino que, en realidad, conduce a que en ninguno de los esquemas de integración se asuman compromisos vinculantes y que, asimismo, se impidiera que un mismo Estado participase simultáneamente en las distintas iniciativas de integración.

Cabe insistir, por lo tanto, en que la evolución de la integración en América Latina ha sufrido bastantes sobresaltos lo que ha generado que se produzca una “desmedida” proliferación de esquemas de integración que provoca que esta sea “irreconocible” desde la perspectiva política y también en la óptica jurídica. En otras palabras, la abundancia de esquemas de integración, al tiempo que debilita los resultados que cabe esperar del agrupamiento regional, hace que convivan modelos diversos que aspiran, por distintos caminos, al logro de unos objetivos comunes. Ahora bien, da la impresión de que para diferenciarse cada realidad integradora se dota de sus propias características y sitúa los acentos en determinados componentes de la integración. Más todavía, se podría pensar que la “insatisfacción” en los logros produce un vivo deseo de activar nuevas iniciativas que complementen las anteriores o que las sustituyan. En verdad, la proliferación de esquemas de integración es consecuencia de muchos factores, aunque entre ellos se debería destacar: primero, la incesante búsqueda de la integración regional por parte de los Estados latinoamericanos hasta el punto de que se puede calificar como una de sus señas de identidad de esta región. Es decir, la integración sería un componente esencial de la identidad latinoamericana y, por ello, no debe extrañar “la apelación a ciertos elementos del pasado que remiten a la memoria latinoamericanista (...)” (Rizzo, 2017). Porque no deja de ser verdad que la proliferación también se debe a la incesante búsqueda de consolidar las identidades en esta región puesto que “entre fines del siglo XX y los albores del XXI conviven en América Latina distintas identidades supranacionales o, para ser más específicos, coexisten procesos de integración alternativos que dan lugar a identidades diferentes (...) y que suponen variados recortes espaciales que convocan determinadas memorias” (Rizzo, 2017).

En la actualidad, se asiste a una proliferación de esquemas de integración que carece de sentido y que ha dado lugar a la pluralidad y diversidad de este tipo acuerdos a lo largo de todo el tiempo en el que la integración se ha instalado en el continente americano y, en particular, en el área latinoamericana. Se ha dicho hasta la saciedad que, por lo menos en América Latina y Caribe, cabría hablar de una proliferación “de acuerdos, organizaciones y espacios multilaterales de diversa índole; particularmente acentuados en el marco de la diplomacia de las Cumbres presidenciales y de las iniciativas de concertación política que han prevalecido desde hace dos décadas a nivel regional, hemisférico y transcontinental” (Serbin, 2010b: 7). Sin embargo, lo peor es que este comportamiento, que se ha ido acentuando desde que tuvo comienzo la integración a partir de los años cincuenta del siglo XX con la creación de ALALC, ha propi-

ciado el nacimiento de una panoplia extrema de esquemas de integración de todo tipo y con distintas señas de identidad. Por lo que cabría suscribir, por lo menos, que

a lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron una serie de nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios que tendían a la conformación de comunidades económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, provenientes desde fines de la segunda post Guerra Mundial (Rojas Aravena y Altmann, 2006: 18).

La cuestión a dilucidar es si verdaderamente esta “inacabable sucesión de esquemas de integración” ha aportado beneficios reales a la voluntad integradora o si, por el contrario, ha supuesto un importante obstáculo para que se produzca el logro de una auténtica integración entre los Estados latinoamericanos. No parece difícil, desde luego, acertar en la respuesta. La evolución de la integración en América Latina debería haberse producido más en relación con el traspaso de competencias soberanas de los Estados Miembros de cada esquema de integración a órganos de carácter supranacional que en lo relativo, como ha sucedido, a la creación de nuevos esquemas de integración. Frente a la “proliferación” habría que haber optado mejor por la “profundización”, aunque esto no ha acontecido en modo alguno.

La apertura del nuevo siglo XXI ha deparado, en esta línea, una nueva serie de propuestas e iniciativas de integración. Lo más positivo sería decir que también este siglo sigue siendo, por lo tanto, un periodo en el que la integración se concibe como uno de los principales fenómenos que mejor caracterizan las relaciones internacionales en la región. Ahora bien, este comportamiento profundiza en la nota de “la proliferación” y agudiza, aún más, la diversidad de los contenidos y dimensiones en los que se plasman los diferentes acuerdos. La situación, de por sí compleja que se estaba generando a finales del siglo XX con la integración, se ha tornado todavía mucho más complicada con la aparición de estas nuevas iniciativas que, como decimos, aumentan el número de esfuerzos de integración y, también, incorporan nuevos enfoques en los agrupamientos entre los Estados. Todo ello ha provocado, como se ha indicado, que “si hubiera que definir el estado actual de la integración latinoamericana habría que decir que atraviesa una fase crítica. Hoy, más que nunca, América Latina es una región fragmentada. No dividida en dos bloques antagónicos, sino sepa-

rada en múltiples trozos, difícilmente coordinables entre sí” (Malamud, 2015: 6). Una conclusión sería, entonces, que la evolución de la integración en América Latina tiene un carácter pernicioso, siendo así que en el nuevo siglo la proliferación viene acompañada de una profunda diversidad y heterogeneidad en los esquemas de integración que, a la postre, podría hacer inviable el logro de los objetivos mínimos que exige todo acuerdo de este tipo.

Hace tiempo que se viene abogando, sobre todo por la doctrina científica y no tanto por los Gobiernos latinoamericanos, por la necesaria “simplificación” en los acuerdos de integración. Lo decía José Antonio Sanahuja, en relación con la entonces Comunidad Suramericana de Naciones, al indicar que esta Comunidad se enfrentaba “al desafío de armonizar y simplificar el ‘plato de spaghetti’ de los diferentes marcos normativos que se superponen en el espacio sudamericano” (Sanahuja, 2007: 100). Pero siempre cabría preguntar: ¿quién le pone el cascabel al gato? La creación de estructuras de integración es difícil de dismantelar como ocurre en muchos casos de los esquemas de integración latinoamericanos y, al mismo tiempo, mientras perdure la esperanza de que una iniciativa de integración puede servir a los intereses políticos de los Estados será sumamente difícil proceder a su desaparición. Una de las mejores pruebas de que esto es así se encontraría en la evolución que experimentó UNASUR y que, ni siquiera en los mejores años y con todo el viento a favor, se supo “articular” el ámbito económico de la integración en América del Sur sobre la base de la “fusión” entre la Comunidad Andina y Mercosur. Las propuestas en este sentido apenas encontraron eco alguno en las posiciones de los Estados y todo se limitó a elaborar algunos informes en esta materia.

Las razones que se aportan cuando se dice que “el objetivo final de estos acuerdos es la constitución de una zona de libre comercio interregional”, siendo así que “el Mercosur y la Comunidad Andina constituyen los mayores bloques subregionales de América Latina y comparten una serie de características que resultan de suma importancia a la hora de plantearse los potenciales beneficios de la integración regional” y que, además, “estos países tienen un patrón cultural similar, un mismo idioma, un comparable nivel de desarrollo económico, y una complementariedad en su patrón exportador, todas ellas ventajas” (Salaazar Zárate, 2008: 92) no han sido suficientemente atendidas e infortunadamente no se ha logrado “una convergencia económica” entre los dos bloques cuando el surgimiento de UNASUR prestaba la mejor oportunidad para que ello ocurriera. Existe una “tendencia endiablada” que siempre apunta en la misma dirección: el fracaso de un acuerdo de integración provoca el surgimiento de

uno nuevo y, en la mayoría de los casos, sin que se adopten las medidas precisas que produzcan la desaparición o absorción del primero en el segundo. El resultado de todo ello han sido los escasos avances en los ámbitos competenciales de la integración y, asimismo, que ninguna de las dimensiones de la integración haya alcanzado en América Latina un grado aceptable de profundización. En cualquier caso, se observan dos tendencias que no son necesariamente contradictorias.

Por un lado, es evidente que los Estados latinoamericanos nunca han abandonado la implementación de acuerdos de integración que tienen su base en el logro de objetivos esencialmente económicos y comerciales, desde la perspectiva liberal y con la finalidad de establecer y consolidar el Libre Comercio. Este es el principal camino que se eligió en los primeros casos en los que se suscitó el establecimiento de esquemas de este tipo. La creación de ALALC es un excelente ejemplo de los fundamentos teóricos en los que se quiso sustentar la integración latinoamericana en sus inicios, lo que será aceptado, con posterioridad, por otros esquemas de alcance subregional. Aunque se producirá la incorporación de otros componentes, pero que tendrá lugar con posterioridad como la dimensión social, la Comunidad andina, Mercosur, SICA y CARICOM se asientan precisamente en bases de tipo económico y comercial y pretenden, sin duda, la constitución de un Mercado Común.

El logro de estos objetivos se basa en la visión más tradicional de la integración que viene representada por posiciones liberales y neoliberales y, en todo caso, de libre mercado. Sin embargo, no se ha producido en ninguno de ellos el salto necesario que conduzca a una integración profunda en lo económico y lo más que se ha logrado es el establecimiento de “Uniones Aduaneras imperfectas”. Incluso, esto acontece en la Alianza del Pacífico que, con una “formulación renovada” de la integración, busca el Libre Comercio y la profundización de las relaciones puramente comerciales y de inversión, teniendo un escaso componente de contenido político y social. Por todo, parece que existe una barrera infranqueable que impide a los Estados de la región avanzar todavía más en esta dirección y la razón última, más allá de las pugnas comerciales que se suscitan en algunos casos, como serían las relaciones en Mercosur entre Brasil y Argentina, habría que encontrarla, sin duda, en motivaciones de carácter político.

La experiencia de la Alianza del Pacífico, aunque es bastante corta, podría servir para apreciar que, en la actualidad, se abre una vía para tratar de ahondar en la integración económica entre los Estados de la región. Las fórmulas que utiliza esta Alianza podrían ser abordadas de igual modo por otros esquemas de integración. Por lo menos, los Estados que participan en la Alianza del Pací-

fico “han querido poner el interés en los componentes económicos y comerciales de la integración y se alejan, de algún modo, de los elementos de carácter ideológico (...)” (Díaz Galán, 2015: 4). Pero todavía está por ver el recorrido completo que tenga este esquema de integración y si se detendrá en la creación de un mero espacio de Libre Comercio. Lo que cabe sostener es que la integración económica es probablemente la vía más idónea para que se produzca una verdadera integración en América Latina y este sería el ámbito material en el que se podría producir una mayor cesión de competencias soberanas de los Estados. No obstante, para que se logre una plena integración económica se debe dar también un mínimo contexto político-ideológico que lo permita.

La realidad latinoamericana enseña que las iniciativas de integración económicas pueden quedar ahogadas cuando se produce un contexto ideológico de enfrentamiento entre los Estados de la región. En este sentido, cabría recordar que la iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA), que se propuso en 1994, con ocasión de la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, a pesar de haberse plasmado en términos puramente técnicos y con objetivos de Libre Comercio, quedó aparcada e, incluso, se pudo certificar su defunción en la Cumbre de Mar del Plata, en 2005. Todo ello, porque entre 1994 y 2005 se habían producido profundos cambios políticos en la región latinoamericana, sobre todo por el ascenso al poder de posiciones izquierdistas y bolivarianas. Por esto se llegó a decir que “si el ALCA se convirtiera en realidad —lo cual parece imposible si se mantiene con máxima intensidad la lucha contra ese proyecto imperialista— la integración de América Latina consigo misma quedaría clausurada. La política neoliberal y el ALCA como su culminación jurídica, demuestran que una integración modelada por el mercado de las transnacionales y la liberalización, no conduce más que a la anexión con Estados Unidos” (Martínez, 2005). En cualquier caso, no cabe descartar que seguir la vía económica para lograr la integración en América Latina podría ser un medio para asegurar que se produjeran avances significativos, aunque, en ningún caso, quedaría garantizado que se lograra una integración que culminara en la creación de un Mercado Común.

Por otro lado, algunos Estados han pretendido alcanzar la integración desde una orientación ideológica y política diferente e, incluso, dando cabida a otras dimensiones y componentes de la integración distintos de las tradiciones. La creación de ALBA que, en modo alguno, rechaza la integración económica o comercial pero que la enfoca de manera distinta al modelo liberal tradicional sería un buen ejemplo de esta situación. Tampoco, UNASUR y CELAC respon-

den, en el momento de su creación, a patrones tradicionales de la integración. En particular, UNASUR incorpora la integración energética, la integración física y la intensa cooperación en materia de seguridad y defensa, lo que perfila un nuevo modelo en el que lo económico y comercial pasa a un segundo plano. También CELAC concibe la integración en un sentido más amplio de colaboración entre los Estados y, sobre todo, pretende asumir en el orden internacional la “representación” de esta área geográfica. El tiempo ha demostrado, sin embargo, que en estos casos no se trataba tanto de poner en marcha un esquema de integración en sentido estricto. Lo que se buscaba era la creación de un “espacio de concertación política” que respondía a criterios eminentemente políticos. De ahí que el cambio en las posiciones ideológicas de los que participan en estos esquemas haya traído aparejada bien su disolución o bien su inoperancia. En particular, la formulación tan amplia que adopta CELAC explica que llegue a tener poca eficacia en el contexto regional y también en el plano internacional. Resultaba evidente, como se ha dicho, que “la región ha demostrado ser incapaz de plantear un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional” (Rojas Aravena, 2012: 17), por lo que colmar este vacío será uno de los principales objetivos que pretenda CELAC. Ahora bien, esta labor no ha sido cumplida a la vista de la parálisis, por ejemplo, en la celebración de la Cumbre CELAC-UE que, como se sabe, no tiene lugar desde 2015. Un resultado así se aventuró cuando se decía que, habiendo logrado “la creación de un consenso político que permitiera la fundación de CELAC, es decir de un portavoz común para la región” sin embargo, “según parece, aún ni está consolidado el proceso de coordinación ni está en situación de poder presentar una posición regional común en muchos aspectos fundamentales” (Grabendorff, 2014: 177). En consecuencia, se puede decir que la búsqueda de otros modelos, distintos a los económicos, tampoco ha servido para relanzar la integración o hacerla más operativa.

Al cabo, la realidad a lo que ha conducido es a que un mismo Estado participe simultáneamente en varios esquemas de integración y que se establezcan realidades integradoras que no son necesariamente complementarias y que pueden llegar a ser, incluso, contradictorias. Esto es un mal síntoma puesto que demuestra que, en estos casos, ningún acuerdo de integración ha alcanzado un grado de consolidación que permita reconocer un supuesto en el que los Estados Miembros han entregado soberanía a los órganos comunes. En modo alguno, se han transferido competencias a las instituciones del esquema de integración hasta el punto de que este resulte prácticamente irreversible. Más todavía, sería

ilusorio hablar de la existencia de algunos “órganos supranacionales”. La voluntad de los Estados latinoamericanos, expresada tantas veces, por lograr la complementariedad ha fracasado y lo único que se ha producido, desde luego, han sido múltiples incompatibilidades entre los distintos acuerdos de integración. La conclusión es que la proliferación y la evolución continua de los esquemas de integración genera que no se tenga un nivel satisfactorio en la entrega de competencias o “poderes” por los Estados Miembros. En resumen, “la integración económica” lo más que ha conseguido es el establecimiento de “uniones aduaneras imperfectas”; la “dimensión social” lo más que ha alcanzado es la formulación de algunas reglas o lineamientos que deben inspirar el esfuerzo integrador mediante el reconocimiento de derechos sociales o el establecimiento de pautas en el ámbito laboral.; y “la dimensión política”, aunque ha propiciado la instauración de algunos órganos de representación, no ha logrado que se fortalezca la “unión política” entre los Estados Miembros.

La cesión de competencias soberanas es escasa y no están fortalecidos los “órganos de la integración” ni tampoco se dispone de un sistema institucional que garantice una plena integración en determinados campos. Las apariencias no pueden engañar. Es verdad que existen supuestos en los que los Estados han constituido organizaciones internacionales y han querido, aunque no se haya conseguido con plenitud, elaborar normas de un “derecho comunitario”. Los supuestos de integración subregional (CAN, Mercosur, SICA, CARICOM) se encuentran en esta situación. En estos casos, se atisban componentes de un “derecho común” y, a medida que avancen los logros de la integración, podría emerger un verdadero “derecho comunitario”. En los cuatro supuestos se trata de organizaciones internacionales en sentido propio que disponen de un tratado constitutivo, un articulado sistema institucional, y que gozan de voluntad propia distinta de la de los Estados Miembros. La integración subregional es, por lo tanto, la expresión más avanzada de la integración en América. Pero todavía resulta preciso que se alcancen los objetivos que han quedado reflejados en los tratados constitutivos para que contemplar esquemas de integración que sean operativos en la región. No obstante, nada de ello es suficiente para predicar que se trata de acuerdos de integración que hayan alcanzado los principales objetivos para los que fueron creados.

En definitiva, América Latina está en una situación de incesante evolución, aunque, en verdad, quepan pocas posibilidades de seguir creando nuevos esquemas sino se procede, con anterioridad, a la “fusión”, “articulación” e, incluso, la “desaparición” de algunos de los acuerdos existentes. La sólida

voluntad integradora que tienen los Estados americanos no debería conducir a crear nuevos esquemas de integración sino, más bien, a determinar el contenido de los que existen y profundizar en el logro de los objetivos que pretenden. Ha llegado la hora de “aunar” esfuerzos para que los esquemas de integración resulten útiles y estén dotados de eficacia en la consecución de las principales finalidades de la integración. La situación da poco más de sí y se debe aclarar el panorama de la integración en América y, en particular, en América Latina con vistas al discurrir del siglo XXI. Todo se puede complicar aún más en las relaciones internacionales pero el margen para el establecimiento de nuevos esquemas de integración es mínimo y, sobre todo, bastante perjudicial, a la luz de las realidades a las que ha dado lugar este fenómeno en la región.

4. Conclusiones

Resulta difícil definir y describir el fenómeno de la integración en América Latina y, si se quiere, en todo el continente americano. La integración es uno de los factores que más determinan el contenido de las relaciones internacionales en este continente y el futuro de lo que cabe esperar. La existencia de múltiples esquemas de integración es la mejor prueba. Por esto, no sería posible examinar la realidad contemporánea, en particular, de la región latinoamericana, sin tener en cuenta que se han producido múltiples y diversos esfuerzos de integración y que, además, los Estados están decididos a otorgar a este fenómeno un lugar fundamental en sus relaciones mutuas. Por lo menos, como se ha dicho, “la región latinoamericana nos sorprende con una multiplicidad de asimetrías y contrapesos emergentes, surgidos en la última década y que han cristalizado en un vertiginoso despliegue de agrupaciones regionales” (Cooperación Española, 2015: 5). De ahí surge un contexto político complicado que, al mismo tiempo, expresa algunos componentes de la política exterior de los Estados latinoamericanos y especifica los intereses que habitan en esta área geográfica. Sin embargo, siempre cabe señalar que “estas organizaciones regionales han desarrollado en general poca solidez institucional y (que) están generando cierta fatiga entre los líderes nacionales”, por lo que es “difícil saber si se consolidarán y fortalecerán, y si serán útiles en sus propósitos o simplemente si con el tiempo se desvanecerán” (Cooperación Española, 2015: 6). Prescindir del estudio de la integración en América Latina significaría desconocer uno de los rasgos que definen la identidad y la realidad de esta región y supondría hacer un balance bastante equivocado de lo que está

sucediendo en todo el continente. La integración se ha constituido en uno de los temas capitales de la política exterior de los Estados de la región y sería muy difícil explicar la evolución que se ha producido en este espacio sin que prestásemos la debida atención a este fenómeno. Es cierto que “la fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la región” (Rojas Aravena, 2008: 101) por lo que es razonable que tiendan a las constituciones de agrupaciones que tengan una voluntad integradora. Sin olvidar, sin embargo, que “la debilidad vinculante de los acuerdos, la poca capacidad de algunos Estados miembros y la poca voluntad de los gobiernos provoca el fracaso de estos modelos de integración” (Murcia, 2018).

La visión pesimista que expreso en este trabajo en relación con la integración en América Latina no debería, sin embargo, ser malinterpretada. Nadie puede negar que produce desasosiego contemplar tal cúmulo de iniciativas, proyectos, propuestas y espacios de concertación, cooperación e integración. El dato inicial es que abundan los esfuerzos integracionistas en América Latina, con independencia de su efectividad y de los avances reales que se van produciendo. Existe una tendencia imparable hacia “la proliferación” que, como hemos dicho, se ha “refrenado” en otros continentes, y que precisa que se contenga también en América Latina a través de herramientas como la convergencia, simplificación y complementariedad. No queda otro camino que revertir cuanto antes esta situación. Pero la proliferación se ha convertido en un rasgo esencial e inherente de la integración en América Latina y, al mismo tiempo, en un obstáculo para alcanzar una verdadera integración en la región. Múltiples factores han contribuido a que esto suceda, pero la eclosión de tantos esquemas de integración hace pensar que todavía no se han encontrado las fórmulas y modelos idóneos que permitan alcanzar acuerdos de integración verdaderamente efectivos y que cumplan los objetivos para los que fueron realmente creados. Asimismo, acoger las distintas identidades que existen en América Latina está en el origen de este fenómeno.

La multiplicación de acuerdos expresa un aumento cuantitativo de iniciativas, proyectos y organizaciones internacionales y, al mismo tiempo, destaca la profunda diversidad que se da entre los distintos tipos de esquemas de integración que existen. Por ello, en el examen de la integración en América Latina, resulta imprescindible tener en cuenta las peculiaridades y singularidades de cada esquema de integración y, asimismo, determinar con precisión los rasgos y características que definen a cada uno de ellos. La “proliferación” conduce inevitablemente a la existencia de esquemas dispares puesto que es consecuen-

cia de la insatisfacción que existe a la hora de obtener resultados con los esquemas de integración existentes. La conclusión más clara es que el creciente aumento de esquemas de integración en la región americana ha “enturbiado” los perfiles de la integración hasta el punto de que no puede hablarse, en caso alguno, de la existencia de un modelo único. Por el contrario, contamos con múltiples fórmulas para la integración que ponen los énfasis en determinadas dimensiones. La “desatada” proliferación hace pensar que ha llegado la hora de que los Estados de América Latina reflexionen respecto a las ventajas e inconvenientes que se derivan del camino que han recorrido hasta ahora en esta materia. Está clara la voluntad integracionista de los diversos gobiernos de la región y tampoco se pone en duda que la integración puede producir excelentes resultados tanto desde la perspectiva económica como desde la óptica política y social. Pero el nacimiento de múltiples acuerdos y esquemas de integración, con contenidos asimétricos, no facilita el logro de los objetivos que se persiguen. Como se ha dicho reiteradas veces, América Latina en particular, se encuentra en una “etapa de definiciones”⁷. Ello debería llevar a los Estados de la región a la articulación y “fusión” de algunos de los esquemas que ahora existen y, a la larga, traería consigo la “supresión” de algunos de los esfuerzos que se han realizado.

Porque “el nuevo mapa político latinoamericano es diverso y complejo; esto hace difícil pensar en una región estructurada” (Altmann y Rojas Aravena, 2008: 17), lo que hace pensar en la existencia de esquemas de integración que, en ocasiones, son contradictorios entre sí. Más aún, se podría sostener, incluso, que

América Latina tiene vocación y discursos integracionistas; sin embargo, las dificultades para llevarlas a cabo dejan a la región con menos oportunidades para enfrentar problemas comunes derivados de la globalización. Ello ha puesto de manifiesto un regionalismo disperso, en el que se negocia en muchos frentes a la vez, sin proyectos claros y carentes de una identidad común. Esto muestra una gran inoperancia de los mecanismos de integración y, en muchos casos, una falta de voluntad política para poner a funcionar los acuerdos regionales suscritos” (Altmann y Rojas Aravena, 2008: 19).

Lo importante, en todo caso, es que la cantidad de realidades “identitarias” que se alojan en el continente americano y en América Latina ha querido tener algún tipo de expresión y plasmarse, en particular, en el ámbito de la integración. En

⁷ Y, también, se advierte, “la necesidad de definir las modalidades de inserción de América Latina y el Caribe en un mundo en el cual las tendencias a la globalización y a la regionalización cobran cada vez más fuerza” (SELA, 1999). Véase, en concreto: Durán Lima, y Maldonado, 2005.

los últimos setenta años se ha producido, por ello, una verdadera expansión de los esfuerzos integradores, en la que no se oculta la finalidad de dar contenido y sustancia al estado real de las “identidades” y de los intereses políticos y económicos de la región. Se ha propiciado la “fragmentación” y, además, se ha procedido a la búsqueda de respuestas, desde la integración, a situaciones que, sin embargo, no se proyectaban, con intensidad, en las relaciones entre los Estados americanos y en la escena internacional. En consecuencia, la acumulación de esquemas de integración en América Latina no es resultado del “capricho” o de la “casualidad” sino que es fruto de la compleja realidad que habita en el continente. Se advierte, con nitidez, la ausencia de un diseño global y articulado que aborde en términos precisos cómo debe ejecutarse la integración en la región latinoamericana-caribeña. La “proliferación” y, en consecuencia, la “fragmentación” que se ha producido traen consigo desenlaces muy negativos no solo *ad intra* de la integración sino, también, en las posiciones que deben asumir los Estados de la región en la escena internacional. Tan es así que, en ocasiones, no se pueden identificar los verdaderos interlocutores ni tampoco se reconocen las posturas que tienen estos Estados en las relaciones con terceros.

Lamentablemente, cabe decir que la integración en América no ha logrado los objetivos que reiteradamente se han expresado por los gobiernos de la región. En buena parte, se han ido diluyendo las expectativas que se iban generando al hilo del nacimiento de determinados procesos, en función de sus logros y perspectivas y se han ido acomodando “nuevos” esquemas que pudieran responder, con más profundidad, a las finalidades que se perseguían. En cualquier caso, lo que suceda en América Latina repercute, de manera directa, en el espacio iberoamericano y, por lo tanto, en la política exterior de España. Como diría el profesor Celestino del Arenal “para entender la política iberoamericana es indispensable conocer la política exterior en la que esta se inserta” (Del Arenal, 2011: xiii) y América Latina es, con seguridad, una parte sustancial de la política iberoamericana de España.

Referencias bibliográficas

- AHCAR CABARCAS, S., GALOFRE CHARRIS, O. y GONZÁLEZ ARANA, R. (2013): “Procesos de integración regional en América Latina: un enfoque político”, *Revista de Economía del Caribe*, nº 11 (enero-junio).
- ALTMANN, J. y ROJAS ARAVENA, F. (2008): “Introducción: Integración en América Latina: procesos contradictorios pero necesarios, en América Latina y el Ca-

- ribe: ¿fragmentación o convergencia?”, en ALTMANN, J. y ROJAS ARAVENA, F. (eds.): *Experiencias recientes de la integración*, Quito, FLACSO.
- BENZI, D. (2016): “El exitoso ocaso del ALBA: Réquiem para el último vals tercermundista”, *Nueva Sociedad*, nº 261, enero-febrero.
- BERMÚDEZ, A. (2018): “Por qué en América Latina no ha habido una integración regional como en la Unión Europea”, *BBC Mundo*, 30 abril. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43916189>.
- CASTAÑO PEÑA, J. A. (2016): “Análisis y perspectivas de la Alianza del Pacífico”, *Estudios de Deusto*, vol. 64/1 (enero-junio).
- COOPERACIÓN ESPAÑOLA (2015): “La integración regional en América Latina: nuevos y viejos esquemas. incertidumbres de futuro”, *Documentos de Trabajo*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, noviembre.
- DEL ARENAL, C. (2006): *El Acervo Iberoamericano: valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.
- (coord.) (2009): *España y América Latina 200 años después de la Independencia: valoración y perspectivas*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Real Instituto Elcano.
- (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina.
- (2014): “América Latina, un escenario difícil para España”, *Tribuna, Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 8, nº 2.
- DEL ARENAL, C. y NÁJERA, A (1990): *La Comunidad Iberoamericana de Naciones: (pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España)*, Madrid, CEDEAL.
- DÍAZ BARRADO, C. M. (2016): “La Unión Económica Euroasiática: un paso crucial para la integración en el continente europeo y en el espacio euroasiático”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 40, 2016, pp. 11-47.
- (2018): *América en Busca de la Integración: Rasgos y Principios desde la Óptica del Derecho Internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DÍAZ GALÁN, E. (2015): “La Alianza del Pacífico: características y dimensiones de un nuevo proceso de integración en América Latina”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 9, nº 2.
- DURÁN LIMA, J. y MALDONADO, R. (2005): *América Latina y el Caribe; la integración regional a la hora de las definiciones*, Santiago, CEPAL.
- ESTEVADEORDAL, A. y BLYDE, J. S. (2016): “La elusiva búsqueda de una mayor integración productiva en América Latina y el Caribe”, en: *Desarrollo e Integración en América Latina*, CEPAL, Naciones Unidas.

- GRABENDORFF, W. (2014): “Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea”, en: *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*, FLACSO, San José, Costa Rica.
- MALAMUD, C. (2015): “Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas”, *Documento de Trabajo*, 15, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2020): “La Celac y sus imposibles desafíos”, *Clarín Opinión*, 26 de enero.
- MARTÍNEZ, O. (2005): “ALBA y ALCA: el dilema de la integración o la anexión”, *Rebelión*, 9 de septiembre. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=19818>.
- MURCIA, B.A. (2018): “¿Por qué no ha sido posible la integración en América Latina?”, *Latinamerican Post*, 22 de septiembre.
- NARANJO MORALES, A. DEL P. (2018): “¿El fin de UNASUR?: Nuevo fracaso para la integración suramericana”, *condistintosacentos.com*, 7 de noviembre.
- TORRES MARTÍNEZ, R. (2016): “Sobre el concepto de América Latina: ¿Invención francesa?”, *Cahiers d'Études Romanes*, 32, pp. 89-98.
- URRUCHURTU, P. A. (2014): “Integración vs. ideología en América Latina: ¿eterno e infructífero debate?: Una aproximación desde el Neoliberalismo Institucional en Relaciones Internacionales”, trabajo presentado durante la Conferencia Internacional FLACSO – ISA, Universidad de Buenos Aires, 23-25 de julio.
- El País* (2014): “El ocaso del Alba”, 13 de diciembre.
- García Fernández, A. (2019): “Un PROSUR para la desintegración regional”, CELAG, 24 de marzo. Disponible en: <https://www.celag.org/un-prosur-para-la-desintegracion-regional/>.
- RIZZO, M. F. (2017): “Lengua, identidad e integración regional en discursos sobre el español de principios del siglo XXI”, *Logos, La Serena*, vol. 27, nº 2, diciembre.
- ROJAS ARAVENA, F. (2008): “América Latina y los desafíos para la integración regional”, *Anuario CEIPAZ*, 2008-2009, Madrid, CEIPAZ.
- (2012): “La Celac y la integración latinoamericana y caribeña: Principales claves y desafíos”, *Nueva Sociedad*, nº 240 (julio-agosto).
- ROJAS ARAVENA, F. y ALTMANN, J. (2006): *Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe*, Santiago, 13 y 14 de diciembre.
- SALAZAR ZÁRATE, V. (2008): “La convergencia entre la CAN y el MERCOSUR, y la naciente UNASUR: ¿luz al final del camino?”, *La construcción de la integración suramericana*, *Revista de la Integración*, nº 2, julio.
- SANAHUJA, J. A. (2007): “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectiva”, *Pensamiento iberoamericano*, nº 0, Madrid, Fundación Carolina.

- SERBIN, A. (2010a): “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos”, *Documentos CRIES*, 15
- (2010b): “Los desafíos del multilateralismo en América”, *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, nº 8.
- PAÍVA, P. y GAZEL, R. (2003): “Mercosur: éxitos, fracasos y tareas inconclusas”, *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, nº 5-6.
- SELA (1999): *Guía de la integración de América Latina y el Caribe*, Secretaría Permanente Caracas.

15. América Latina y Europa: espejos desde la distancia

Susanne Gratius

Universidad Autónoma de Madrid

En el contexto internacional marcado por el nacionalismo y soluciones locales ante problemas globales como la pandemia de la COVID-19, el cambio climático o los conflictos armados, la cooperación interregional entre América Latina y la UE parece una *rara avis* en peligro de extinción. En primer lugar, porque ambas regiones se han visto afectadas por el antiliberalismo del nacional-populismo (Eatwell y Goodwin, 2018) y, en segundo término, por la impronta del realismo cuya visión estadocéntrica de un enfrentamiento bipolar entre China y Estados Unidos vuelve a ocupar un primer plano tras varias décadas de “hegemonía liberal” (Walt, 2018), cooperación multilateral y avances en el proceso de integración europeo y latinoamericano. Con ello se reducen los espacios de la democracia representativa, del regionalismo e interregionalismo como precursores de una gobernanza global que constituyen los tres elementos ideacionales de las relaciones euro-latinoamericanas, a la vez que se han debilitado sus tres pilares materiales más relevantes: comercio e inversión, cooperación al desarrollo y seguridad humana y ciudadana.

1. Introducción

Durante la Guerra Fría y las tres décadas posteriores, América Latina y Europa han sido actores secundarios en el debate realista sobre los distintos tipos de polaridad que, a pesar de sus equívocos y las críticas desde diferentes escuelas teóricas (Sanahuja, 2020), sigue siendo un relato importante, si no dominante en las

Relaciones Internacionales. Desde hace algunos años, este debate gira en torno a la construcción de una bipolaridad entre China y Estados Unidos que, para América Latina y Europa, significaría elegir una alianza con uno de los dos Estados. Sin duda, el atractivo de este enfoque realista radica en sus mensajes simplistas, polarizadores y “distorsionados de la realidad internacional (Sanahuja, 2020: 79), que sugiere que los demás actores internacionales no tienen otra opción que alinearse con China o EE.UU. Desde esta perspectiva reduccionista de poder estatal, no parece casual que sea precisamente en estos dos países donde el realismo experimenta un auge en la literatura académica sobre política exterior y Relaciones Internacionales.

Este mundo de “polos” no tiene en cuenta ni los cada vez más importantes actores transnacionales ni tampoco la estructura de interdependencia y gobernanza global que incluye la dimensión regional e interregional de las Relaciones Internacionales. Por estas últimas dos características, América Latina y la UE encajan mejor en el amplio abanico que ofrecen, por un lado, el neoliberalismo incluyendo normas y principios democráticos, el multilateralismo y la cooperación entre los Estados; y, por el otro, el constructivismo en cuanto a la relevancia de ideas y factores no materiales que se reflejan ante todo en el imaginario que fundamenta los procesos de integración en ambas regiones, pero también en la importancia de la democracia y del interregionalismo y la gobernanza global.

De los tres grandes paradigmas en las relaciones internacionales que ha identificado Celestino del Arenal (2007), el tradicional del mundo estadocéntrico, el estructuralista y la sociedad global interdependiente, América Latina y la Unión Europea se sitúan, sin duda, mejor en el tercero. Ello no significa que su cooperación excluya los Estados, o que las estructuras de poder político y económico sean simétricas, o que no hayan conducido a un cierto paternalismo por parte de la UE como modelo a seguir.

Desde una lógica constructivista, basada en ideas, identidades, normas y valores, el interregionalismo (o cooperación entre dos bloques de países), ha sido la marca por excelencia de las relaciones euro-latinoamericanas cuyo formato y contenido refleja la transición de la “vieja sociedad internacional” de naturaleza interestatal a la “sociedad mundial multicéntrica y pos-Westfalia, como indica Celestino del Arenal (2001: 24 y 27). Por tanto, la cooperación entre Europa y América Latina se caracteriza por lazos históricos que generaron una interdependencia asimétrica, por un lado, y un difuso poder multidimensional entre dos regiones compuestas por una gran variedad de actores.

Cabe recordar que la relación euro-latinoamericana abarca 60 países, es compleja y multidimensional: incluye Estados, instituciones, ONG, empresas,

parlamentos nacionales y regionales y representantes de la sociedad civil organizada. Esta red de actores representa intereses y demandas heterogéneas que raras veces han sido sistematizados, institucionalizados o monitoreados. Ante la falta de coordinación, la cooperación entre América Latina y la UE se diferencia de las relaciones tradicionales entre Estados por su gran dispersión, diversidad, su escasa visibilidad y fragmentación tanto intra- como interregional. Este formato plural y la consiguiente ausencia de un liderazgo identificable marca una diferencia importante frente a las tradicionales relaciones interestatales

Evidentemente, la primera condición *sine qua non* de un interregionalismo eficaz sería el *actorness*, un proceso que ha avanzado más en la UE que en América Latina, pero que en ninguna de las dos regiones ha conducido a un bloque homogéneo o unitario “supranacional”. El único pilar donde la UE representa una posición unida sigue siendo el comercio, y en América Latina no hay ningún ámbito donde esto sea el caso. Ante la amenaza hegemónica de EE.UU. sigue prevaleciendo la soberanía nacional que, junto al presidencialismo, impide crear instituciones supranacionales que funcionen. La segunda condición sería la existencia de un proceso de regionalismo entendido como cooperación entre Estados, con o sin instituciones colectivas.

El valor del interregionalismo no consiste tanto en sus “ganancias materiales” que, sin duda, son relativamente escasas, sino en su carácter ideacional al constituir un ejemplo para otro tipo de relacionamiento, no entre dos Estados-nación, sino entre regiones o bloques “multi o minilaterales”. Teniendo en cuenta el complejo entramado de relaciones multinivel, América Latina y la UE lograron superar algunos hitos, como las Cumbres interregionales que se celebran entre 1999-2015, acuerdos de asociación interbloque de la UE con Centroamérica, el Caribe, los países andinos y, en 2019, con el Mercado Común del Sur (Mercosur) (Ayuso y Gratiús, 2020).

El paradigma interregional está basado más en las identidades e ideas que en la cooperación material y el poder. En este sentido, al ocupar la seguridad estatal un segundo plano tanto en las dos regiones como entre ellas, América Latina y la UE representan una alternativa a la visión realista fundamentada en el poder blando, valores liberales y la construcción tridimensional de regionalismo, interregionalismo y gobernanza global. Por tanto, es difícil si no imposible explicar AL-UE desde la perspectiva del realismo que predomina, aunque en grados diferentes, tanto en la política de EE.UU. como de China hacia América Latina. Por esta razón, la evolución de la cooperación euro-latinoamericana, su declive o reactivación, no solo incide en cada región sino que tiene

consecuencias para las teorías de Relaciones Internacionales y particularmente el constructivismo social (Sanahuja, 2013), cuya visión ha regido y explica gran parte de esta relación.

Sin embargo, ambos fundamentos teóricos de las relaciones euro-latinoamericanas, el neoliberalismo y el constructivismo, están siendo socavados por un nuevo ciclo político en Europa y América Latina y por una relación en declive tanto en su dimensión ideacional como material que se condicionan mutuamente. Por tanto, en los apartados siguientes se contrastará los elementos ideacionales de las relaciones, democracia, integración/regionalismo e interregionalismo/gobernanza global, por un lado, con la dimensión material, comercio/inversión, cooperación al desarrollo y seguridad.

2. Evolución de una cooperación multidimensional

Desde finales de los años cincuenta, Europa y América Latina comparten proyectos de integración regional, se unieron en torno a la pacificación de Centroamérica a inicios de los 1980 que marcó el comienzo del diálogo político birregional y construyeron una comunidad de valores en torno a la paz, el desarrollo, la integración, los derechos humanos y la democracia mediante la inclusión de una cláusula democrática en todos los acuerdos entre la UE y América Latina al finalizar las dictaduras en la mayoría de los países.

Las relaciones experimentaron el mayor auge en los años noventa, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría, los avances de integración europeo y del regionalismo en otras zonas del mundo, incluyendo América Latina, donde se crearon primero el Mercado Común del Sur (Mercosur) y después la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Alianza del Pacífico. La UE amplió el diálogo político con la región a través de las 9 Cumbres interregionales a partir de 1999, tres de ellas con la CELAC (2013, 2015 y 2023). En 2007 estableció una asociación estratégica con Brasil y dos años después con México. Paralelamente, la UE firmó acuerdos de libre comercio con México, Chile, Centroamérica, el Caribe, Colombia, Ecuador, Perú y, finalmente, en 2019, llegó a un Acuerdo de Principios con el Mercosur que constituye el primer paso hacia una asociación interregional incluyendo la liberalización comercial.

El intercambio comercial, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) con la UE como principal donante de América Latina y las inversiones extranjeras directas

(IED) completaron una relación fluida, aunque reflejaba también la asimetría norte-sur en cuanto a la creación de agendas o proceso de toma de decisiones y resultados, claramente liderados por la UE. Mediante estos intereses compartidos y el pilar ideacional fundamentado en valores, principios y normas internacionales, América Latina y la UE “globalizaron sus relaciones” (Ayuso y Caballero, 2018: 100) mediante un diálogo regular sobre temas de interés común de la agenda internacional como el cambio climático, el desarrollo sostenible o la lucha contra la droga.

Paralelo al ascenso de China y la crisis financiera de 2008, esta tradicional alianza entre Europa y América Latina que —sobre todo en su dimensión iberoamericana, ha sido ampliamente analizada por Celestino del Arenal— experimentó un gradual retroceso paralelo al ascenso de China como importante socio de la región (Ríos, 2019). En lo material, al considerar gran parte de América Latina como zona de desarrollo humano alto o medio, conforme a su consenso de concentrar la ayuda en los países más pobres, la UE ha reducido sus flujos de cooperación: en 2017 la región fue, con un 6,3% (CAD-OCDE, 2018), la última prioridad. Algo similar ocurrió en el ámbito económico, aunque el declive se produjo por la entrada de China y otros países asiáticos al mercado latinoamericano: como socio comercial, la UE ocupó en 2018 el tercer lugar tras EE.UU. y China y también peligró su primer rango como inversor en América Latina. Paralelo a una menor presencia material de la UE en América Latina, al ser cuestionados los valores originales que motivaron la relación en ambas sociedades, también se debilitaron los lazos ideacionales entre Europa y América Latina.

El paulatino declive de la asociación se debe, entre otros, a la crisis del orden liberal que durante décadas había atado las dos regiones que compartían la preferencia por la democracia representativa, el multilateralismo, la integración o el regionalismo y la visión de crear sociedades abiertas que aprovechen las ventajas de la globalización. Ante sus escasos resultados en términos de igualdad, participación e identidad en una región latinoamericana que la UE percibía como más cercana, estos pilares están siendo cuestionados por las sociedades latinoamericanas y europeas que, en parte, prefieren opciones políticas antiliberales y se combaten entre políticas económicas neoliberales y un nuevo proteccionismo que también se refleja en el ámbito de migración y refugio donde algunos países como Brasil o Perú en América Latina o Austria, Hungría y Polonia empiezan a cerrar fronteras. Esta tendencia se ha reforzado, temporalmente, por la pandemia del coronavirus que condujo al aislamiento completo o parcial de la mayoría de países.

3. El declive de los elementos ideacionales de las relaciones

La fortaleza de las relaciones euro-latinoamericanas no radica en los intereses materiales sino en la comunidad de valores y las afinidades ideacionales en torno a la democracia liberal, la integración y el interregionalismo como fórmula de gobernanza global. La crisis global del “orden liberal” y el cuestionamiento de la élite cosmopolita por parte de los ciudadanos cuyo apoyo a la democracia representativa, el modelo de sociedades abiertas y política económicas neoliberales producto de una globalización que produce desigualdad social, ha disminuido, está socavando la dimensión ideacional de las relaciones euro-latinoamericanas. Las protestas ciudadanas en Ecuador, Chile y Colombia en otoño de 2019 fueron también una reacción a décadas de políticas que sobre todo en América Latina han profundizado la brecha entre ricos y pobres, ciudadanos y marginados, incluidos y excluidos que conlleva un cuestionamiento del paradigma liberal global y en algunos países ha abierto la puerta a otras opciones políticas fuera de las élites tradicionales sean populistas, militares o conservadores.

El declive y desencanto del paradigma liberal de la posguerra fría se manifiesta mediante limitaciones a las “cuatro libertades”: la circulación de bienes, servicios, capitales y personas se ha frenado por el proteccionismo y la crisis del coronavirus, entre otros. Varios analistas resaltan el retroceso de la globalización capitalista¹ por la recolocación de industrias nacionales y nuevas tecnologías como la robótica o impresoras 3D como consecuencia de la guerra comercial iniciada por el Gobierno Trump que impuso nuevos aranceles, no solo a China sino a sus supuestos aliados, y de la pandemia de la COVID-19 que, ante un mercado de material sanitario competitivo, reactivó la producción nacional.

Opciones no democráticas, un regionalismo más fragmentado y un proteccionismo comercial y de fronteras ante migrantes y refugiados, conspiran contra el tradicional paradigma de crear sociedades abiertas y fomentar las interdependencias entre la “sociedad global” más allá de los Estados-nación que caracteriza Celestino del Arenal (2001). Ello se ha manifestado en tres ámbitos, pero sobre todo en los primeros dos: i) en el cuestionamiento de la democracia y el deterioro de los derechos humanos; ii) en la crisis de la integración o del regionalismo; y iii) en nuevos nacionalismos que frenan el regionalismo, el interregionalismo y la gobernanza global.

¹ Véase, por ejemplo, Ferguson, 2005; y García Herrero, 2020.

3.1. Menor apoyo y atractivo de la democracia liberal

Como hace años señaló Del Arenal (2001 y 2008) y luego destacó Castells (2017), la crisis democrática es un fenómeno global que afecta tanto a América Latina como a Europa. Ambas sociedades comparten una baja evaluación de las instituciones de la democracia liberal (Corporación Latinobarómetro, 2019; European Commission, 2018), como los partidos políticos y los parlamentos, y un ascenso de opciones populistas o de derechas cuyo discurso nativista se presenta como alternativa a las élites cosmopolitas y liberales en ambas regiones. Ello coincide con la tendencia mundial: solo un 45,5% de países del mundo son democracias y cerca de dos tercios de la población mundial vive en regímenes híbridos o autoritarios (Freedom House, 2020).

La paradoja que también se manifiesta en Europa y América Latina, consiste en que las expectativas de participar crecen, pero muchos ciudadanos están excluidos de los beneficios de la globalización y de la democracia que “solo beneficia a unos pocos” (Corporación Latinobarómetro, 2019). Para muchos ciudadanos, la democracia liberal no suministra ni gobernanza ni bienestar y recibe, en América Latina, un apoyo minoritario del 48%, frente al 52% que prefiere otras formas (autoritarias) de gobierno. Esta percepción negativa es particularmente visible en Brasil o México donde la crisis democrática tiene mayor arraigo. Durante el ciclo electoral 2017-2019, cuando cambiaron los gobiernos en 16 de los 19 países latinoamericanos (Fundación Alternativas, 2020), en varios países de la región llegaron al poder líderes de centroderecha como Jair Bolsonaro en Brasil o populistas autoritarios como Nayib Bukele en El Salvador. El Índice Democrático del *Economist Intelligence Unit* de 2019 (EIU, 2020) señala tres países no democráticos: Cuba, Nicaragua y Venezuela, un país con un régimen híbrido (Honduras) y una mayoría de democracias imperfectas. Solo Chile, Costa Rica y Uruguay son consideradas “democracias plenas”.

Aunque 12 países tienen “democracias plenas”, también en la UE destacan también varios países con “democracias imperfectas” como Bélgica, Italia, Hungría, Polonia, Chipre, Bulgaria o Rumanía. Si el presidente y exmilitar Jair Bolsonaro representa un retorno electoral al autoritarismo en América Latina, Viktor Orban lo hace en Europa. Estos liderazgos autoritarios y el auge de líderes populistas señalan que los votantes prefieren elegir a los *outsiders* del *establishment* cosmopolita y sus valores e ideas liberales. Viejos actores como las Fuerzas Armadas retornaron a la política latinoamericana (Verdes-Montenegro, 2019) y vigilaron temporalmente el respeto del confinamiento por coronavirus en países conside-

rados “democracias plenas” como España provocando, por distintas razones, un proceso de remilitarización que se pensaba haber superado.

Además, actores transnacionales del crimen organizado como los carteles de la droga socavan las instituciones y débiles estructuras estatales en muchos países latinoamericanos incluyendo México que Manuel Castells clasificó ya hace años de “narcoestado” (Castells, 2017). El fenómeno regional de la inseguridad ciudadana con tasas de homicidios superiores a los de países en guerra, en El Salvador, Honduras o Venezuela, pero también en Brasil y México, fomenta el proceso de remilitarización al participar las Fuerzas Armadas en la “lucha” contra la delincuencia (Verdes-Montenegro, 2019). Entre los ciudadanos, las Fuerzas Armadas tienen, de acuerdo con encuestas del Latinobarómetro 2019, mejor imagen y más apoyo que cualquier partido político o institución democrática que también en Europa obtienen evaluaciones bajas (European Commission, 2018). Esta frustración con las democracias liberales que no han suministrado ni paz, ni desarrollo ni más igualdad y participación, desencadenó en 2019 las protestas en Ecuador, Chile y Colombia. En Europa, la amenaza de ataques terroristas y del coronavirus han conllevado el cierre de fronteras y la “securitización” de la migración y el refugio que antes formaban parte de la política de derechos humanos.

Este fenómeno también está relacionado con el ascenso de países no democráticos como China o Rusia que han aumentado su presencia e influencia en América Latina y, al apoyar a Nicolás Maduro en Venezuela, contrarrestan la política de sanciones de la UE y de EE.UU. El conflicto venezolano que ha provocado divisiones intra- y extrarregionales entre los pocos (como Cuba y Nicaragua) que siguen apoyando a Maduro y los que reconocieron al opositor Juan Guaidó como legítimo presidente del país. Esta división ha acentuado aún más la difícil coyuntura del regionalismo latinoamericano y ha impedido, entre otros factores, la celebración de una nueva Cumbre Interregional.

3.2. *¿Integración y regionalismo en retroceso?*

El modelo de integración europeo y el regionalismo constituyen la seña de identidad de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea que ha determinado su velocidad y sus resultados. Desde una perspectiva asimétrica, teniendo en cuenta los bajos niveles en América Latina y los mayores avances en la Unión Europea, el regionalismo como condición *sine qua non* del interregionalismo ha sido el partaguas de las relaciones euro-latinoamericanas. Hettne y Söderbaum desarrollan cinco niveles de regionalismo, entendido desde una visión construc-

tivista como un proceso político de construcción de zonas transfronterizas e identidades colectivas: i) espacio regional, ii) complejo regional, iii) sociedad regional, iv) comunidad regional, v) estado-región. Según esta clasificación, el regionalismo por imitación culminaría en un proceso de integración como su máxima expresión en términos de “comunidad” (Hettne y Söderbaum, 2000) con instituciones supranacionales y una identidad común, siguiendo el ejemplo de la UE. No obstante, la prerrogativa de la soberanía nacional y un regionalismo defensivo contra las aspiraciones hegemónica de EE.UU. (Gratius, 2019) han impedido este camino.

Por tanto, el *spill-around* de la integración europea desde la crisis financiera de 2008 (Nicoli, 2019) y el auge del discurso nacionalista de opciones políticas populistas en el contexto de la lucha contra el terrorismo y la crisis de refugiados han incidido negativamente en la imagen internacional de la UE y en sus relaciones con otras regiones, entre ellas América Latina, cuyos procesos de cooperación intergubernamental se inspiraron en el modelo de la UE, no necesariamente para imitarlo, pero como ejemplo de prueba y error. Tras la crisis del euro y doce años de debates internos sobre la mutualización de la deuda mediante la creación de “Eurobonos” —que han vuelto a resucitar por la pandemia del coronavirus— ningún país latinoamericano volvería a reflexionar, como ocurrió, por ejemplo, en el Mercosur, a finales de los noventa, sobre una unión económica y monetaria con una moneda común. Por sus fragmentaciones internas y retrocesos, la UE ha perdido relevancia como utopía e ideal de integración supranacional que ya no está en el imaginario de América Latina cuyo proceso de regionalismo ha ganado en autonomía, aunque sigue caracterizándose por la fragmentación o las entradas y salidas en determinadas iniciativas, según las preferencias del presidente de turno (Malamud, 2014).

El modelo norte-sur de exportar la integración europea a América Latina dominó durante el final de la Guerra Fría en las relaciones euro-latinoamericanas con la UE como “federador externo” (Sanahuja, 2013b). La dinámica del regionalismo en el Caribe, en Centroamérica y, hasta su declive a finales de los años noventa, refleja la idea de integración siguiendo, a pesar de los distintos procesos históricos y niveles de desarrollo dispares, el ejemplo europeo que señaló hasta 1993 un constante camino hacia una mayor integración que culminó en 2002 con la Unión Económica y Monetaria y ocurrió paralelamente a la acogida de nuevos miembros hasta llegar a 28 en 2013. La crisis financiera de 2008 marcó un antes y después y por primera vez se reveló una fractura norte-sur sobre los Eurobonos que se reprodujo nuevamente en 2020 durante la crisis del coronavirus, cuando nuevamente fueron Alemania y Países Bajos los que frenaron la de facto adopción de un “tesoro europeo”. La victoria del Brexit durante el referéndum de 2016

sobre la permanencia del Reino Unido en la UE fue otra señal de la crisis multidimensional de la UE que, además, coincidió con el auge de partidos de derechas en todo el espacio europeo y la llegada de gobiernos de ultranacionalistas en Polonia y Hungría.

Antes del declive de la integración europea, gran parte de América Latina empezó a distanciarse del modelo europeo y adoptó otras formas de regionalismo. El Mercosur que nació en 1991 fue un híbrido entre la entonces Comunidad Europea y el TLCAN que surgió paralelamente en el norte de las Américas. No siguió la experiencia (fallida) de la Comunidad Andina de crear instituciones supranacionales ni tampoco el camino de libre comercio puro del TLCAN sino que combinó objetivos ambiciosos como crear un mercado común con una dinámica intergubernamental, principalmente entre los dos países grandes, Argentina y Brasil. Posteriormente nacieron otras iniciativas que ocuparon espacios no económicos y sirvieron para crear identidad y liderazgo (UNASUR) e interlocución política intra- y extrarregional (CELAC) (Briceño Ruiz, 2018).

La UE acogió con entusiasmo esta última iniciativa y las Cumbres interregionales CELAC-UE en 2013 y 2015 sirvieron para fortalecer la CELAC actuando la UE (junto a China que también estableció un diálogo con el grupo) como ese “federador externo” que propone José Antonio Sanahuja (Sanahuja, 2013b). No obstante, la desintegración de UNASUR en 2018, cuando seis países salieron del bloque por diferencias ideológicas con Bolivia y Venezuela, y el estancamiento de una CELAC dividida en torno a la misma cuestión, señalaron el riesgo de entablar una relación interregional que requiere instituciones regionales estables y fiables.

3.3. Interregionalismo y gobernanza global

El paradigma interregional, la cooperación entre dos bloques unidos de países, ha sido el marco preferido de la UE en sus relaciones con América Latina. Así, en su Estrategia Global de 2016, destaca que “La Unión desarrollará lazos multilaterales con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y con diferentes grupos regionales” (European Union, 2016). Este objetivo contrasta con las relaciones bilaterales de la UE con Brasil y México como socios estratégicos, el convenio de cooperación con Cuba o los acuerdos de libre comercio plus que firmó con Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. No obstante, estos casos individuales encajarían en el concepto del interregionalismo definido por Hänggi (2000) y posteriormente desarrollado por Gardini y Malamud (2014) y Ayuso y Caballero (2018). Así, existen tres formas de interregionalismo: i) inte-

rregionalismo puro entre dos bloques integrados de países, ii) interregionalismo híbrido entre una entidad regional y un país, y iii) transregionalismo, la cooperación entre dos regiones cuyos países actúan de forma individual.

Las relaciones euro-latinoamericanas se disputan entre los primeros dos tipos. El resultado es un puzzle de tratos diferenciados que refleja la diversidad latinoamericana y los fluctuantes fórmulas de regionalismo: El Caribe forma parte del Grupo ACP y firmó un acuerdo regional con la UE, igual que Centroamérica que firmó un acuerdo de libre comercio en bloque, Cuba mantiene su trato individual en la política de Bruselas, Chile y México fueron los primeros países que definieron una zona de libre comercio con la Unión, Brasil y México como líderes regionales mantienen Cumbres bilaterales y los países andinos firmaron acuerdos de libre comercio individuales y no como Comunidad Andina de Naciones. El Mercosur llegó, tras veinte años de negociación, a un acuerdo de principios con la UE que constituye el marco comercial para firmar finalmente la asociación que convertiría a Bruselas en el primer socio importante que establezca una zona de libre comercio con el bloque.

Este panorama mixto entre interregionalismo puro (Caribe, Centroamérica, CELAC y Mercosur) versus interregionalismo híbrido (Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México y Perú) señala los límites del modelo interregional de política exterior fomentada por la UE. El largo período de negociación y las todavía incógnitas en torno al futuro acuerdo con el Mercosur (Ayuso y Gratiús, 2020) por un lado, y la ausencia de una Cumbre UE-CELAC, por el otro, representan los costes (en este caso la pérdida de presencia económica y política) del interregionalismo puro que sigue guiando la política europea hacia América Latina. Donde, sin duda la UE ha tenido un papel positivo es en la promoción de los procesos de integración centroamericana y caribeña en cuyo caso el tamaño de los países justifica una acción colectiva y coordinada.

En todo caso, estas relaciones a la carta señalan la crisis del regionalismo en la UE y América Latina (Gratiús, 2020). Al cuestionarse en Europa y América Latina los tradicionales paradigmas liberales y constructivistas que han orientado las relaciones en Europa y América Latina, el interregionalismo como principal pilar de las relaciones se ha debilitado con el consiguiente declive de la cooperación en ámbitos que antes ocuparon un gran espacio en las relaciones como la democracia liberal, los procesos de integración y la cohesión social. La última ratio del interregionalismo sería la gobernanza global, es decir un proceso de concertación para definir posiciones comunes en la agenda internacional. Superar el esquema interregional sería “convertirse en un interregionalismo global como uno

de los elementos estructurales de la gobernanza global” (Ayuso y Caballero, 2018: 100). Al mismo tiempo, ante crisis de migración en Europa y América Latina y el fenómeno de la violencia en determinados países latinoamericanos han reaparecido otros temas como la seguridad que ahora ocupan nuevamente un lugar más importante en las relaciones. En todo caso, paralelo al declive de los elementos ideacionales de las relaciones también se han deteriorado los pilares materiales de la cooperación euro-latinoamericana.

4. Declive de los pilares materiales: desarrollo, comercio e inversiones, seguridad

4.1. Comercio e inversiones

Comparado con los años noventa, cuando la UE fue, con una cuarta parte del total, el principal socio económico de Brasil o Chile, el comercio constituye el ámbito más notable del declive material de relaciones frente a nuevos actores como EE.UU., China u otros países asiáticos. Según datos de Eurostat, en 2018, la UE fue tan solo el tercer socio comercial de la región tras EE.UU. y China, con una participación del 14% en las importaciones y exportaciones.

Bruselas también compite con EE.UU. y China en el proceso gradual de firmar acuerdos de libre comercio con socios latinoamericanos. Comparado con sus competidores, el Acuerdo de Principio con el Mercosur es una exclusiva de la UE, ya que ni EE.UU. ni China firmaron tratados similares con el bloque más importante de América Latina ni tampoco con sus países integrantes. Sin embargo, la conclusión del proceso también se debe a la menor relevancia del sector agrícola en la relación del Mercosur con la UE, por la creciente demanda china que en parte compensaba las trabas arancelarias impuestas en el mercado europeo.

A diferencia de Chile o Perú que en los últimos diez años concentran sus relaciones comerciales con Asia como principal mercado de exportación, el Mercosur y dentro del bloque principalmente Brasil ha diversificado sus vínculos comerciales entre China, la UE, Argentina y el resto de América del Sur y Estados Unidos. Aunque el Gobierno de Bolsonaro busca un mayor acercamiento comercial a EE.UU., el proteccionismo de Trump que amenaza con imponer aranceles de aluminio y acero a Brasil, conspira contra la idea del gobierno de derechos de convertirse, similar a la dictadura entre 1964-1985, en un “aliado especial de

EE.UU.” El segundo pilar de la supuesta “reinserción” de Brasil en “Occidente”² fue la UE con la que el Mercosur logró finalizar un preacuerdo. Con el acuerdo se desató el “nudo agrícola, el bloqueo por parte de la UE para impedir la entrada de productos altamente competitivos como la carne bovina, y las reticencias del Mercosur de abrir su sector servicios y las compras gubernamentales a las empresas europeas.

Aunque la UE sigue siendo el principal inversor de América Latina en términos de *stock* de Inversión Extranjera Directa (IED), el flujo de IED desde la crisis financiera de 2008 se ha frenado y no llega a la nueva inversión de China cuyo Belt and Road Initiative prevé destinar mayores recursos financieros a proyectos de infraestructura para facilitar la explotación de materia prima de América Latina. La inclusión de América Latina en la Iniciativa china de La Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*) y la crisis económica post-coronavirus que espera la UE prometen a medio y largo plazo una mayor presencia de China que en 2016 ya fue el segundo inversor de América Latina (Ríos, 2019), y un estancamiento de nuevas inversiones europeas, sobre todo por parte de España como principal socio económico europeo de América Latina.

4.2. De la cooperación al desarrollo a los ODS

La cooperación al desarrollo ha sido un eje central de las relaciones euro-latinoamericanas hasta finales de los años noventa, cuando la UE en su conjunto (Comisión Europea y Estados miembro) fue el principal donante de América Latina y dentro de la UE destacaba España por su peso como donante y capacidad de promover la agenda latinoamericana (Del Arena, 2011). Posteriormente, durante los años del boom de *commodities* (2003-2013), la gran mayoría de los países latinoamericanos cambiaron su estatus y en la actualidad ocho países³ son considerados de renta media y han dejado de ser prioritarios en la cooperación al desarrollo de la UE que prioriza, en sus dos Consensos de Desarrollo de 2005 y 2017, los países de menor desarrollo.

En 2017, con un 12% del total de AOD, Alemania fue el tercer donante de América Latina y el Caribe, seguido por la Comisión Europea, Francia y el Reino Unido (OECD, 2019). España, el tradicional donante de la región, ocupó el décimo lugar con un aporte del 2%, igual que Suiza, aunque sigue centrando su AOD en

² Véase: On Brazil Joining NATO and Defending the Soul of the West—Foreign Minister Ernesto Araujo. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=m3jgA_uRoU8&t=670s.

³ Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

la región que representó entre 2015 y 2017 un 88% del total de sus flujos. Con ello, la UE sigue ocupando un primer lugar en la AOD latinoamericana, aunque su participación en el total se redujo del 46,2% en 2015 al 37,5% en 2017. En este período, solo el Reino Unido aumentó, igual que al resto de regiones, sustancialmente su AOD hacia América Latina.

Los sexenios presupuestarios de la UE apenas permiten flexibilidad a la hora de reaccionar a repentinas crisis de desarrollo que, como demuestra el ejemplo de Venezuela, todavía calificado de país de renta media y por tanto apenas elegible para AOD de la Comisión Europea, pueden provocar a corto y medio plazo una catástrofe humanitaria sin precedentes con poco margen para adaptar los instrumentos europeos, salvo la ayuda humanitaria y de emergencia.

Por otra parte, el menor peso de América Latina en la cooperación europea ha introducido una mayor horizontalidad en las relaciones más comprometidas con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de alcance global (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019). Este cambio también se traduce en fórmulas triangulares entre un donante europeo, un país latinoamericano comprometido con la cooperación Sur-Sur (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba o Chile) y un beneficiario de menor desarrollo como Haití. El programa regional “Adelante” refleja este nuevo compromiso triangular. Todos ello ha conducido no solo a una tupida red de proyectos de diversa índole sino también a posiciones similares en dos regímenes internacionales estrechamente ligados: los ODS y el cambio climático (Sanahuja y Ruiz Sandoval, 2019). En este sentido, la pérdida relativa de América Latina como donante se ha compensado parcialmente por una relación más horizontal que comparte objetivos globales como los ODS.

4.3. Seguridad y defensa

A diferencia de otras zonas del mundo, América Latina y la UE comparten la ausencia de conflictos interestatales en sus respectivas regiones. Aunque no son actores colectivos encajan en el concepto de “potencias civiles” en el sentido de Maull (1990/1991) que las caracteriza por tres elementos: cooperación con otros Estados, aplicación de poder blando no militar y promoción de estructuras supranacionales a nivel internacional. Integración, desarrollo y democracia como fórmulas de paz han sido la agenda principal en las relaciones desde una perspectiva ideacional (y material). Incluso desde una perspectiva de Realismo Periférico (Escud y Schenoni, 2016), no la seguridad sino el desarrollo sería la principal preocupación de América Latina que, igual que la UE, carece de un sistema colectivo

de defensa. Frente al papel dominante de EE.UU. en materia de seguridad y defensa latinoamericana, la UE que carece de *actorness* en este ámbito, ha jugado tradicionalmente un papel secundario, salvo en el ámbito de la política de drogas como una alternativa “blanda” al enfoque militar de Estados Unidos.

No obstante, desde 2014 ha aumentado sus proyectos de seguridad en América Latina y el Caribe entrando en nuevos campos de cooperación ligados al Estado-nación y la definición tradicional de soberanía nacional. En este sentido, la cooperación euro-latinoamericana está transitando de un enfoque de cooperación al desarrollo y seguridad humana (Centroamérica) hacia una concepción de defensa y seguridad estatal. Por tanto, existe una mayor cooperación interregional en materia de drogas ilegales, una participación incipiente de algunos países latinoamericanos en misiones de paz europeos y en el ámbito de seguridad ciudadana como precondition de democracia, derechos humanos y desarrollo, pero también en el control de fronteras y la ciberseguridad (Comini y Gratius, 2019).

Cabe recordar también que paz y seguridad marcaron el primer período de cooperación birregional durante la crisis centroamericana en los años ochenta. Es por ello que todavía hoy, América Central es el eje principal tanto de la AOD europea a la región como del eje de seguridad ciudadana y Estado de Derecho de la Comisión Europea que constituye una prioridad en la cooperación en el período 2014-2020. El nexo seguridad-desarrollo también representa uno de los seis ámbitos de cooperación de la Comisión Europea para América Latina en el mismo período presupuestario. Ello corresponde a una política que vincula seguridad y desarrollo que la UE aplica, conforme al concepto de Seguridad Humana que introdujo Naciones Unidas en los años noventa, desde la primera Estrategia de Seguridad Europea aprobada en 2003 hasta la Estrategia Global de la UE en 2016. La mayor atención a la reducción de la violencia en América Latina —región con la mayor cifra de homicidios del mundo— también corresponde al ODS 16 de la Agenda 2030 que orienta la cooperación entre América Latina y la UE (Sanahuja y Ruz Sandoval, 2019).

Por otra parte, hay un cambio de paradigma. Con el argumento de luchar contra el crimen organizado, programas nuevos como Eurofront⁴ buscan fortalecer el control de migración irregular, siguiendo “el ejemplo” europeo y, en concreto, español. Otro programa similar, El PacCto⁵ se dirige a fomentar la cooperación birre-

⁴ En el marco de Eurofront, la Comisión Europea asignó 15 millones de euros a la FIIAAP en Madrid para ejecutar, con la cooperación de la Policía Nacional de España, proyectos de control de fronteras entre 2020-2024 en siete países sudamericanos (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú).

⁵ Igual que Eurofront, El PacCto está gestionado por la FIIAAP, junto a Expertise France, que recibió 19 millones de euros para iniciar una mayor cooperación en materia de crimen organizado.

gional contra el crimen organizado, incluyendo la trata de personas, delitos medioambientales o cibercrimen. Estos dos programas y Copolad en materia de drogas reflejan una concepción más tradicional de seguridad y defensa contra determinadas “amenazas” como los migrantes irregulares. Esta “securitización” de las relaciones, ya señaladas en publicaciones anteriores (Sanahuja y Schüнемann, 2012) se aleja de un sistema de cooperación basado en el poder civil centrado en cuestiones de desarrollo y diálogo político.

5. Conclusiones y perspectivas

El tercer paradigma de la sociedad mundial al que alude Celestino del Arenal en su amplia obra sobre Iberoamérica, rige las relaciones euro-latinoamericanas que, veinte años después de definir la asociación estratégica interregional han entrado en una nueva etapa (Ayuso, 2019) que debilita tanto los fundamentos ideacionales de la relación como sus relativas “ganancias materiales”, sobre todo en materia de cooperación y comercio. El comercio y la inversión se han debilitado por la entrada de China al mercado latinoamericano y su demanda de materia prima y necesidades de infraestructura. Al mismo tiempo, el precario ascenso de América Latina a la liga de países con ingresos medios o altos o de desarrollo humano alto o medio, hace que la región reduzca su cooperación con la UE que, según el discurso oficial, prioriza regiones de bajo ingreso, aunque en la práctica son los países europeos los más beneficiados por los fondos de cooperación.

La visión profundamente pesimista del realismo se resiste a desaparecer; su impronta nacionalista ha transformado una relación que al menos simbólicamente servía para construir una alternativa al mundo estadocéntrico que está superado (en base a valores e identidades si no comunes, similares, proyectos de integración más allá de los Estados-nación y una gobernanza regional e interregional multinivel que incluye un gran número de actores de la sociedad civil). Pero por la vía electoral, la impronta nacionalista, proteccionista y realista se ha impuesto en varios países europeos y latinoamericanos, cuestionando los fundamentos ideacionales de una relación que en términos materiales también está en declive frente a Estados como China, EE.UU. o Rusia que, aun teniendo en cuenta sus diferentes proyecciones y trayectorias en la región, reflejan otro modelo de relación. Los tradicionales pilares de la denominada comunidad de valores entre Europa y América Latina pierden relevancia en ambas regiones y con ello disminuye el respectivo peso de Europa en América Latina y viceversa.

Por sus propias fragmentaciones y divisiones, América Latina y la UE no han logrado defender un sistema de cooperación que, dentro de las asimetrías evidentes, intentaba crear una cierta horizontalidad, un discurso de intereses y valores compartidos y una relación interregional entre actores gubernamentales y de la sociedad civil. Representa una paradoja que la ausencia de poder hegemónico en las relaciones euro-latinoamericanas sea probablemente su mayor debilidad frente a China o Estados Unidos. A ello hay que añadir la falta de coordinación, de monitoreo de las múltiples y dispersas iniciativas y el cuestionamiento de los elementos ideacionales que orientaron una relación que no logró cumplir con el objetivo de crear una asociación estratégica.

Como señalan dos estudios que preguntan por el interés mutuo (Malamud, 2017; Serbin y Serbin, 2018), ambas regiones se han distanciado de la otra, aunque siguen siendo espejos en cuanto a sus características como “actores civiles” con escaso poder duro, comprometidos con el desarrollo y la gobernanza regional y global que tanto para la UE como para América Latina representaban una alternativa a la “securitización” de unas Relaciones Internacionales limitadas al estado-nación soberano que difícilmente es compatible con un mundo interconectado de desafíos globales como el coronavirus o el cambio climático. En este sentido, reactivar la cooperación entre América Latina y Europa que, pese a las diferencias de desarrollo y percepciones, representan un paradigma liberal constructivista en una “sociedad global interdependiente” (Del Arenal, 2001), tendría un significado que va más allá de las “ganancias materiales”.

Referencias bibliográficas

- AYUSO, A. (2019): “Veinte años después: ¿hacia dónde va la asociación estratégica?”, *Pensamiento Propio*, nº 49-50, vol. 24, pp. 53-86.
- AYUSO, A. y CABALLERO, S. (2018): *El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina*, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.
- AYUSO, A. y GRATIUS, S. (2020): “Las relaciones de la UE con Brasil y el MERCOSUR”, en BENEYTO, J. M. (ed.): *Colección Tratado de Derecho y Políticas de la UE, Tomo X: Relaciones de la UE con Áreas Regionales y Terceros Estados*, Madrid, Aranzadi.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2018): “Times of Change in Latin American Regionalism”, *Contexto Internacional*, vol. 40, nº 3, pp. 573-594.
- CASTELLS, M. (2017): *Ruptura: La crisis de la democracia liberal*, Barcelona, Alianza.

- COMINI, N. y GRATIUS, S. (2018): “El eje Seguridad y Defensa: una agenda común en construcción”, en SERBIN, A. y SERBIN, A. (coord.): *¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?*, Hamburgo, EULAC/CRIES, pp. 21-35.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2019): *Latinobarómetro*, Santiago de Chile.
- DEL ARENAL, C. (2001): “La nueva Sociedad Mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”. *Curso de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº 1, pp. 17-86.
- (2007): *Introducción a las Relaciones Internacionales* (4ª ed.), Madrid, Tecnos.
- (2008): “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº 1, pp. 181-268.
- (2011): “La triangulación de la relación América Latina, UE y España”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina.
- EATWELL, R. y GOODWIN, M. (2018): *National Populismo: The Revolt against Liberal Democracy*, Londres, Pelican Books.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2020): *Democracy Index 2019: A Year of Democratic Setbacks and Poular Protest*, Londres.
- ESCODÉ, C. y SCHENONI, L. (2016): “Peripheral Realism Revisited”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 59, nº 1.
- EUROPEAN COMMISSION (2018): *Special Eurobarometer 477: Democracy and Elections*, Bruselas.
- EUROPEAN UNION (2016): *Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bruselas.
- FERGUSON, N. (2005): “Sinking globalization”, *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 2, pp. 64-77.
- FREEDOM HOUSE (2020): *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy*, Washington, D.C.
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2020): *Informe Iberoamericano*, Madrid.
- GARCÍA HERRERO, A. (2020): “From Globalization to Deglobalization: Zooming into Trade”, *Las Claves de la Globalización 4.º*, Bruegel.
- GARDINI, G.L. y MALAMUD, A. (2014): “Debunking interregionalism: concepts, types and critique – with a transatlantic focus”, *Documento de Trabajo*, nº 38, Barcelona, Atlantic Future.
- GRATIUS, S. (2019): “¿Crónica de una Muerte Anunciada? El Futuro del Regionalismo Latinoamericano”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 2, Madrid, SEGIB.
- (2020): “EU-LAC Relations after Brexit: Regionalism and Inter-regionalism à la carte” (parte IV, cap. 10), en NOLTE, D. y WEIFFEN, B. (eds.): *Regionalism*

- under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*. Londres/ Nueva York, Routledge.
- HÄNGGI, H. (2000): *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*. Documento elaborado para el Workshop “Dollars, democracy and trade: external influence on economic integration in the Americas, Los Ángeles.
- HETTNE, B. y SÖDERBAUM, F. (2000): “Theorising the Rise of Regionness”, *New Political Economy*, vol. 5, nº 3, pp. 457-473.
- MALAMUD, A. (2014): “Presidential Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes”, en COVARRUBIAS, A. y DOMÍNGUEZ, J. (ed.): *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Londres, Nueva York, Routledge.
- MALAMUD, C. (coord.): “¿Por qué debería importar América Latina?”, *Informe Elcano* 22, Madrid, Real Instituto Elcano.
- MAULL, H. (1990/1991): “Germany and Japan: The New Civilian Powers”, *Foreign Affairs*, vol. 69, nº 5, pp. 91-106.
- NICOLI, F. (2019): “Neofunctionalism revisited: integration theory and varieties of outcomes in the Eurocrisis”, *Journal of European Integration*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2019.1670658?needAccess=true>.
- OECD (2019): *Development Aid at a Glance: Statistics by Region: 3. America*, París.
- RÍOS, X. (2019): “El Estado de las Relaciones China-América Latina”, *Documentos de Trabajo*, nº 1, 2019, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/03/DT_FC_01.pdf.
- SANAHUJA, J. A. (2013): “Narrativas del multilateralismo: ‘efecto Rashomon’ y cambio de poder”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, pp. 24-57.
- (2013b): “La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance”, *Investigación & Desarrollo*, vol. 21, nº 1, pp. 156-184.
- (2020): “¿Bipolaridad en Ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, nº 2, pp. 76-84.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ SANDOVAL, E. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, nº 8 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. y SCHÜNEMANN, J. (2012): “El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la ‘securitización’ de la ayuda”, en: SANAHUJA, J. A. (coord.): *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores*, Madrid, ICEI-UCM, pp. 17-70.

SERBIN, A. y SERBIN, A. (coord.): *¿Por qué la Unión Europea debería ser de relevancia para América Latina y el Caribe?*, Hamburgo, EULAC/CRIES.

VERDES-MONTENEGRO, F. (2019): “La (re)militarización de la política latinoamericana: origen y consecuencias para las democracias de la región”, *Documentos de Trabajo*, nº 14 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina

WALT, S. (2018): *The Hell of Good Intentions: America’s Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*, Macmillan.

Anexo

TABLA 1. Matriz de relaciones euro-latinoamericanas

Forma/Función	Interregionalismo puro	Transregionalismo	Interregionalismo híbrido
Dimensión ideacional			
Democracia	Cláusulas Democráticas UE-Mercosur, UE-SICA, UE-CARIBE, Declaraciones Cumbres CELAC-UE 2013-2015	Declaraciones Cumbres (democracia y derechos humanos), diálogo sectorial	Posición Común UE sobre Cuba (1996-2016), diálogo UE-Cuba, UE-Brasil, UE-México
Integración/regionalismo	Apoyo CE a (sub)regionalismo latinoamericano	Declaraciones Cumbres	Brasil-UE para promover UE-Mercosur
Gobernanza global	Cambio climático UE-Mercosur	Declaraciones Cumbres y Cancilleres cambio climático	Cambio climático Brasil-UE (2007-2014)
Dimensión material			
Comercio/IED	Acuerdo de Principios UE-Mercosur, UE-ACA, UE-Caribe (SPG)	Programas inversiones CE, Ronda Doha de la OMC	Acuerdos de libre comercio Chile, México y países andinos
Cooperación para el desarrollo	Fondos regionales UE-SICA, UE-Caribe, programas regionales de cooperación CE	Nuevos programas regionales EuroSocial (2004) o EuroClima (2008)	UE-Colombia, UE-Ecuador, UE-Cuba, UE-Perú
Seguridad y Defensa	AOD eje nexo seguridad-desarrollo CE (2014-2020), seguridad y Estado de derecho Centroamérica Eurofront, El PacCto	Definición de prioridad Seguridad Ciudadana, Copolad (sobre todo países andinos)	Proyectos seguridad ciudadana (apoyo reformas policiales y judiciales) UE-países

Fuente: elaboración propia a partir de Hänggi (2000).

16. Nacionalismo y supranacionalismo en América Latina

Manuel Medina Ortega

Universidad Complutense de Madrid

1. El nacionalismo en América Latina

El nacionalismo es un subproducto de la Revolución francesa. La palabra “nación” venía siendo empleada desde la Edad Media para designar a un grupo de personas que tenían un origen común. La expresión se utilizaba en la Universidad de La Sorbona para designar a los estudiantes que compartían la misma lengua y comían juntos en las distintas *mensae*, francesa, española, alemana o inglesa, en las que podían comunicarse en sus respectivas lenguas vernáculas sin tener que recurrir al engorroso latín, que era, naturalmente, la lengua oficial de este tipo de instituciones docentes. Cuando los revolucionarios franceses destronaron y ejecutaron a Luis XVI, titular de la soberanía según la frase que se atribuía a su tatarabuelo Luis XIV “el Estado soy yo”, tuvieron que inventarse un nuevo titular de la soberanía y lo encontraron en la idea de “nación”. La nación de los revolucionarios franceses era un concepto abstracto dirigido a identificar a los ciudadanos con el Estado al que pertenecían cuando este había perdido su carácter dinástico y había desaparecido el vínculo de fidelidad al rey. Antes de la Revolución francesa se hablaba de “súbditos” del rey y no de “nacionales” o “ciudadanos”, expresiones acuñadas igualmente por la Francia revolucionaria. La expresión “ciudadanos” estaba relacionada con el antiguo concepto del *cives* romano que implicaba al simple ciudadano en la organización política republicana.

En los territorios españoles de Europa y América, los miembros de la comunidad política que hoy llamamos “Imperio español” pero que entonces estaba formada por los “reinos de España” o “las Españas”, estaban vinculados a ella,

siguiendo los esquemas medievales, por la dependencia del rey y la fidelidad a la institución monárquica, con la peculiaridad de que el monarca español ejercía sus poderes soberanos sobre una pluralidad de territorios diferenciados entre sí por sus orígenes históricos, que iban desde los reinos de la España peninsular, Aragón, Castilla-León o Navarra, hasta las posesiones ultramarinas de América, Canarias, Filipinas y los archipiélagos del Pacífico.

Para los diputados que participaron en las Cortes de Cádiz a partir de 1809 los ejércitos franceses representaban al enemigo. Pero la Constitución que aprobaron en 1812 incorporó muchos de los conceptos que los revolucionarios franceses habían acuñado con anterioridad, entre los que se encontraban los de “nación” y “ciudadanía”. Los constituyentes de Cádiz se encontraron con el doble problema derivado de las viejas tradiciones de la monarquía y de la Iglesia españolas relativas a la pureza de sangre, que se proponían evitar la contaminación de los cristianos antiguos por el judaísmo o por el Islam, y de la pervivencia de la institución de la esclavitud, sobre todo en América. Se consideraron, por ello, obligados, a establecer una distinción entre la condición de españoles, común a todos los habitantes de esos territorios, y el ejercicio de los derechos de ciudadanía, que no podían ser iguales para todos debido a la condición inferior en que se colocaba a muchos de los españoles residentes en América que no serían lo suficientemente puros debido al mestizaje imperante en aquellas tierras o que podían ser esclavos o descendientes de esclavos. La Constitución de 1812, después de establecer en el art. 1º que “la Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y declarar en el art. 5º, ap. 1, que son españoles “todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de España, y los hijos de estos”, en su cap. IV hacía una distinción entre las categorías de “españoles”, en general, y de “ciudadanos españoles”, en particular. No todos los “españoles” podían ser reconocidos como “ciudadanos españoles” y gozar del estatuto de igualdad de derechos que tal categoría otorgaba. La ciudadanía española estaba reservada, en virtud del art. 18, a “aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios”. Además de las disposiciones de los arts. 19 a 21 relativas a la adquisición de la ciudadanía española por los extranjeros e “hijos legítimos” de extranjeros, el art. 22 contenía una declaración muy significativa que explicaba las razones para la distinción entre las dos categorías de españoles: “A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del África, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos...”. La adquisición de la ciudadanía por “los origina-

rios del África” quedaba subordinada a la concesión por las Cortes de carta de ciudadanía, que no se concedería a todo el mundo, sino solo a “los que hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distinguan por su talento, aplicación y conducta, con los requisitos adicionales de que fuesen “hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos”, de que estuvieren casados “con mujer ingenua”, de que estuviesen “avecindados en los dominios de las Españas” y de que ejercieran “alguna profesión u oficio útil con capital propio”. Como garantía adicional para evitar que gozaran de la ciudadanía española personas marcadas por el estigma de la esclavitud, el art. 25, ap. 3, incluía “el estado de sirviente doméstico” como causa de pérdida de la ciudadanía.

Por consideraciones prácticas, la distinción entre “españoles” y “ciudadanos españoles” venía impuesta, sobre todo, por el mantenimiento de la esclavitud, que, en los territorios españoles de América estuvo en vigor hasta 1888. En el seno de las Cortes de Cádiz, la cuestión abrió una brecha entre los representantes de la España metropolitana y los de los territorios americanos. Estos últimos se opusieron en un principio a esta diferenciación¹, no porque fueran ellos mismos esclavos sino por la posible incidencia sobre su estatuto personal de cualquier relación personal o familiar con esclavos o descendientes de aborígenes americanos.

Con la independencia de los países de América Latina, cada uno de ellos adoptó sus propios preceptos constitucionales que recogían el concepto de nacionalidad, que resultaba entonces esencial para afirmar la identidad de cada una de las nuevas repúblicas. Si bien antes de la independencia no habría sido posible identificar comunidades políticas separadas, los fundadores y primeros dirigentes de las nuevas repúblicas independientes llevaron a cabo un gran esfuerzo para conseguir que la conciencia de la propia identidad fuera asimilada por los habitantes de las diferentes repúblicas como diferente a la de los habitantes de las otras repúblicas de igual lengua y cultura. Consiguieron romper, de este modo, la unidad teórica existente en la época colonial entre los pueblos latinoamericanos. La excepción a esta homogeneidad de la época colonial se encontraba en Haití debido al origen esclavista de la población de raza negra de la parte occidental de la isla “Española” o de “Santo Domingo” colonizada por los franceses después de sublevarse contra estos. También se puede hablar de una diferenciación identitaria entre Brasil y los Estados hispanoamericanos, basada en el idioma

¹ Véase mi trabajo al respecto: Medina Ortega (2011). Véase también: García Pérez (2011); González Trevijano (2011); y Miralles Sangro (2011).

y en las vinculaciones históricas de estos países con las respectivas metrópolis española y portuguesa respectivamente, así como por el lento proceso de separación de los territorios americanos de Portugal, tras un largo período de supervivencia de la monarquía portuguesa en Brasil y de un Imperio gobernado por la familia real portuguesa hasta la creación de la República federal en 1889. Más difícil resultó hacer distinciones identitarias entre los habitantes de lengua española de la veintena de nuevas repúblicas latinoamericanas a pesar de que cada uno de ellos puede estar caracterizado por los diferentes grados de integración racial que se dan en América Latina. Hoy no resulta fácil distinguir a un argentino de un paraguayo o de un uruguayo, a un peruano de un boliviano, a un venezolano de un colombiano, o a un mexicano de un guatemalteco. Mucho menos habría sido posible realizar tal diferenciación en la época colonial, cuando todavía no se habían desarrollado siquiera las denominaciones nacionales a las que acabamos de hacer referencia.

A pesar de las dificultades iniciales para diferenciar las distintas comunidades nacionales surgidas durante las guerras de independencia contra España, tras dos siglos de historia propia cada república latinoamericana ha ido adquiriendo conciencia de la propia identidad y de sus diferencias étnicas y culturales con respecto a las otras repúblicas. Los conflictos bélicos entre los Estados latinoamericanos, como las guerras del Pacífico, entre Bolivia, Chile y Perú, las del Paraguay, entre Argentina, Brasil y Paraguay, las del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, las relativas a los territorios amazónicos entre Perú y Ecuador, o la del “fútbol”, entre El Salvador y Honduras, han generado enemistades mutuas entre los ciudadanos de los países respectivos. La identificación de los ciudadanos con los respectivos Estados nacionales es compatible, sin embargo, con las expresiones de solidaridad entre los gobiernos y los pueblos de las repúblicas hispanoamericanas frente a las injerencias de otros Estados en el espacio latinoamericano, sobre todo frente a Estados Unidos, bastante diferenciado, al menos hasta ahora, de las repúblicas latinoamericanas. Los países latinoamericanos no han sido capaces, sin embargo, de formar un bloque unitario frente a enemigos externos comunes, ni siquiera en situaciones de violencia extrema, como ocurrió durante la guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido, cuando el gobierno del general Pinochet en Chile colaboró con el gobierno británico en perjuicio de sus vecinos argentinos, o cuando, con ocasión del bloqueo naval impuesto por varios países europeos a Venezuela para exigir el cobro de la deuda externa a comienzos del siglo XX, los venezolanos se encontraron solos, sin contar con la ayuda que podían haber esperado de otros países latinoamericanos.

2. Panamericanismo y latinoamericanismo

La presencia ibérica en América ha sido más prolongada que la de los anglosajones. A partir del descubrimiento de 1492 españoles y portugueses se establecieron en los territorios americanos, desde el oeste y el sur de los territorios que hoy constituyen Estados Unidos hasta el Cabo de Hornos. La presencia de los pueblos ibéricos en América se fue ampliando y profundizando a medida que se iban desarrollando sus economías, con el crecimiento del comercio entre ellos y con las respectivas metrópolis, la evangelización y el asentamiento de inmigrantes peninsulares en sus territorios respectivos. Los primeros anglosajones llegaron a América del Norte en las primeras décadas del siglo XVII, un siglo después de que los españoles se hubieran establecido en Florida, en 1513, y fundado allí, en 1564, la primera ciudad de los actuales Estados Unidos, San Agustín de Florida. Los ingleses consiguieron superar este retraso histórico con una mayor profundidad y celeridad de su colonización. En el período de ciento cincuenta años transcurridos desde las primeras fundaciones en la América del Norte consolidaron trece colonias bien organizadas asentadas en las proximidades de la costa atlántica, desde Nueva Inglaterra a Georgia, e iniciaron la penetración hacia el interior, a través de Virginia, Pensilvania y los Grandes Lagos. La presencia anterior de colonos franceses, que habían establecido buenas relaciones con los indígenas, supuso en un principio un obstáculo importante para la penetración británica. Las guerras de los colonos ingleses contra los franceses apoyados por nativos americanos a mediados del siglo XVIII permitieron a los primeros imponerse sobre los segundos, que perdieron la mayor parte de sus posesiones, salvo la actual provincia de Quebec, donde consiguieron mantenerse sobre la base de acuerdos con las poblaciones anglosajonas del actual Canadá, resueltas a mantenerse independientes frente a Estados Unidos. Francia se vengó de sus derrotas en las guerras contra Inglaterra apoyando a los colonos ingleses de la América del Norte en su guerra de independencia contra la metrópolis. El intento del Gobierno británico, con el apoyo del Parlamento de Westminster, de que los americanos pagaran por el coste de estas guerras, que habían vaciado las arcas de la Corona, provocó la rebelión de los ingleses de América y llevó a la mayor derrota militar sufrida por Inglaterra en toda su historia. La larga guerra contra la metrópolis de las trece colonias inglesas de la América del Norte, entre 1775 y 1783, dio la oportunidad a los franceses de resarcirse de sus derrotas anteriores prestando una ayuda sustancial a los rebeldes americanos. La deuda contraída por la monarquía borbónica en su lucha con Inglaterra por la hegemonía mundial provocó, a su vez, una profunda crisis

económica en Francia que su gobierno trató de superar con medidas fiscales y monetarias desacertadas que causaron la ruina de su tesorería y la gran la Revolución de 1789. Posteriormente, el primer presidente de Estados Unidos, George Washington, fijó, en su discurso de despedida de 1796, una línea política de neutralidad con respecto a los conflictos europeos destinada a garantizar la prosperidad de la nueva república norteamericana mientras ingleses y franceses se enfrentaron de nuevo por la supremacía en Europa y en el mundo durante las guerras de la Revolución y del Imperio, entre 1792 y 1815. El mensaje de despedida de Washington proclamó el compromiso presidencial de no implicarse en los conflictos entre las potencias europeas, pero la nueva línea política estadounidense no impidió que entre 1798 y 1800 Estados Unidos se vieran envueltos en la “casiguerra” con Francia, ni que en el año 1812 los ingleses ocuparan la capital federal e incendiaran el Congreso de Estados Unidos. La neutralidad estadounidense en esta época de grandes conflictos entre las dos potencias principales del momento ayudó a reforzar la imagen del nuevo país en el escenario internacional como potencia importante que se negaba a comprometerse en alianzas fijas.

En contraste con los continuos conflictos bélicos en los que se vieron envueltos los colonos ingleses, el Imperio español en América se había ido consolidando y expandiendo lentamente de forma pacífica, sin otra preocupación que la defensa de sus territorios frente a los ataques y actos de piratería de los corsarios europeos. El movimiento en favor de la independencia de las colonias españolas en América no se debió a la existencia de un patriotismo latinoamericano antiespañol. La desintegración del Imperio español no se debió a desarrollos conflictivos en los territorios americanos sino a la crisis provocada por la invasión de la Península ibérica en 1808 por los ejércitos de Napoleón. Este último había invocado los “pactos de familia” concertados entre los reyes borbónicos de España y Francia para rechazar a las tropas inglesas que habían desembarcado en Portugal con el objetivo mover guerra contra los ingleses en el continente. Las desavenencias que surgieron entre el rey Carlos IV y su heredero, el futuro Fernando VII, sirvieron de pretexto para que Napoleón colocara en el trono de España a su hermano José, a quien la mayor parte de los españoles de Europa y América consideraron como un usurpador. Las primeras declaraciones de independencia de Argentina, México y Venezuela, en 1810, se hicieron en nombre de Fernando VII. Solo tras la terminación de la Guerra de la Independencia española en 1814 pudieron los nuevos dirigentes latinoamericanos enfrentarse a la monarquía española, que, con Fernando VII como rey, trató de recuperar el dominio de los territorios que se habían hecho independientes de hecho durante la ocupación napoleónica de

la Península ibérica. Fue entonces, sobre la base del odio generado hacia la monarquía española por la tozudez y crueldad de Fernando VII, cuando surgió el nacionalismo latinoamericano. Sus representantes más caracterizados, Simón Bolívar y Francisco de Miranda, esperaban reproducir el modelo estadounidense de una federación de estados independientes. Desde el Congreso de Panamá de 1826, para Bolívar solo cabría una nacionalidad común latinoamericana, al igual que en Estados Unidos solo había una nacionalidad común para los descendientes de los colonos ingleses.

Bolívar no pudo realizar su proyecto federal inspirado por el éxito de los vecinos del norte, al ser incapaz de consolidar estructuras territoriales sólidas en los territorios hispanoamericanos. En lugar de una gran república latinoamericana unida, surgieron una veintena de Estados independientes, cada uno de ellos decidido a preservar su propia soberanía frente a las injerencias de otras repúblicas hermanas. La nacionalidad de los ciudadanos de cada república sería el vínculo de unión de cada comunidad nacional, pero no surgió una concepción supranacional hispanoamericana que superara los vínculos meramente nacionales.

La causa de la independencia de América Latina recibió un apoyo sustancial de Estados Unidos con la Declaración del presidente Monroe de diciembre de 1823 que exhortaba a las potencias europeas a no intervenir en América en apoyo de Fernando VII, después de que los “Cien mil hijos de San Luis”, enviados por la Santa Alianza, hubieran restablecido los poderes absolutos del monarca en el territorio metropolitano de España frente a las Cortes elegidas por los españoles. A partir de la Declaración de Monroe los estadounidenses asumieron el papel de protectores de las nuevas repúblicas sudamericanas frente a cualquier intento europeo de injerencia en sus sistemas políticos. Con la compra a Francia de la Luisiana en 1803 Estados Unidos adquirieron gran parte de los territorios situados al oeste del Mississippi. En 1819 compraron a España La Florida y entre 1845 y 1853 arrebataron a México extensos territorios situados en el oeste de Norteamérica hasta llegar a la costa del Pacífico. Tras la guerra hispano-estadounidense de 1898, Estados Unidos se asentó en el corazón del Caribe, con la anexión de Puerto Rico y la sumisión de Cuba a una especie de protectorado con la adopción de la enmienda Platt de 1902 y la imposición a la nueva República independiente del arrendamiento por tiempo indefinido de los terrenos de la base naval de Guantánamo. En 1904 Theodore Roosevelt inició la construcción del Canal de Panamá, después de conseguir la separación de este país de Colombia y establecer en él otra especie de protectorado. Fue entonces cuando Rubén Darío escribió en la “Oda a Roosevelt” “eres los Estados Unidos, eres el futuro invasor”. A partir de

entonces, Estados Unidos iniciaron una etapa de intervenciones repetidas en el Caribe, incluyendo la invasión de la República mexicana.

A partir de 1889, Estados Unidos ha representado un papel director en el desarrollo del panamericanismo, con la promoción de las Conferencias panamericanas. Cuando Franklin Delano Roosevelt, sobrino de Theodore, accedió a la presidencia de Estados Unidos, en 1933, se propuso sustituir la tradicional política intervencionista en América Latina por el establecimiento de un sistema de relaciones de “buena vecindad”, participando él mismo en las conferencias latinoamericanas, y mediando en conflictos como el que se planteó entre Perú y Ecuador sobre la Amazonía. Esta política continuó con Truman, pero en el curso de la Conferencia de Bogotá de 1948, que estableció la Organización de Estados Americanos, se produjo el asesinato del líder del Partido Liberal colombiano, Jorge Eliécer Gaitán, que dio lugar a una violenta protesta, el llamado “bogotazo”, que abrió una década conocida como de “la violencia” y que fue interpretado como una reacción contra el intervencionismo de Estados Unidos en América latina. Las intervenciones estadounidenses continuaron posteriormente, con el golpe de Estado del coronel Castillo Armas en Guatemala, en 1954, con el apoyo de la CIA y de la United Fruit Company, el desembarco de mercenarios cubanos en Bahía Cochinos en 1961, el bloqueo naval de Cuba en 1962 para frustrar el intento soviético de desplegar misiles en este país que amenazarían directamente al territorio continental de Estados Unidos, la intervención en la República Dominicana en 1963 para derrocar al presidente Juan Bosch, y el golpe de Estado contra Salvador Allende en Chile en 1973 con el apoyo de las compañías estadounidenses que explotaban las minas chilenas y la intervención directa del Pentágono y del Departamento de Estado. Entre 1980 y 1991 Estados Unidos creó una organización guerrillera llamada la “Contra” con el fin de derrocar al Gobierno sandinista de Daniel Ortega en Nicaragua.

Aunque, tras el asesinato del Che Guevara en Bolivia en 1967 Estados Unidos consiguió parar la ofensiva guerrillera castrista en América latina, el acceso al poder de gobiernos opuestos a Estados Unidos abrió la puerta a la creación de organizaciones internacionales en competencia con las de inspiración estadounidense, como el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América) creada en 2004 por el impulso de Hugo Chávez, y UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), fundada en el mismo año. Las presiones a las que se ve sometido el Gobierno de Maduro en Venezuela y un avance de los partidos que defienden el liberalismo económico en América Latina, han puesto de manifiesto que Estados Unidos sigue representando un papel fundamental en la región.

La presencia constante y abrumadora de Estados Unidos en América Latina no ha llevado a la aparición de un nacionalismo “panamericano”, sino todo lo contrario. Por parte de Estados Unidos se considera que, con el cierre del rectángulo enmarcado entre las costas del Atlántico y del Pacífico, y las adiciones de Alaska, en el norte, y de Puerto Rico y las Islas Vírgenes estadounidenses en el sur, se ha completado el espacio propio de la “nación norteamericana”, compatible con la existencia del espacio canadiense al norte y con el de los Estados latinoamericanos al sur, sin pretender incorporar nuevos territorios a la Federación. La conversión en estados de los territorios de Alaska y Hawái en los años cincuenta del siglo pasado habría completado el territorio de la Unión. El estado libre asociado de Puerto Rico completó el espacio estadounidense en el Caribe, pero las instituciones representativas de Estados Unidos tienen dificultades para conceder a la isla la condición de nuevo Estado de la Unión. A los puertorriqueños se les reconoció la nacionalidad estadounidense por la Ley Jones de 1917 sin que la Isla se convirtiera en un estado federado. Aunque el pueblo de Puerto Rico votó en un referéndum celebrado en 2005, por una gran mayoría, del 83% de los electores, la transformación del estatuto de “Estado libre asociado” en el de Estado federal normal, ni el Congreso ni la presidencia de Estados Unidos parecen interesados en acelerar este proceso cuando muchos puertorriqueños residen hoy en Estados Unidos. El Partido republicano, en particular, no parece dispuesto a convertir en estado un territorio el que la mayor parte de los electores vota al Partido demócrata.

Los estadounidenses han acogido a un número importante de cubanos que huían del régimen castrista, pero esta válvula de escape parece hoy menos abierta que en el pasado. La actual administración estadounidense no se muestra proclive a acoger ciudadanos de origen latinoamericano y la política del presidente Trump a este respecto fue de absoluto rechazo, con la multiplicación de órdenes de deportación de latinoamericanos del territorio de Estados Unidos, la construcción de un muro de grandes dimensiones en la frontera con México y las continuas amenazas para conseguir que este país colaborara en el control de los flujos migratorios a través de su territorio. La actitud más favorable del presidente Biden con respecto a los inmigrantes latinoamericanos se encuentra con dificultades para modificar la legislación vigente debido al control de la Cámara de Representantes por un Partido Republicano muy identificado con la ideología racista de Trump.

En el seno de las organizaciones panamericanas no existe la tentación de avanzar en el sentido de favorecer la adquisición de la nacionalidad por los súbditos de otros países americanos. Bajo Trump, el Gobierno estadounidense, hegemónico en el ámbito panamericano, pretendió restringir los derechos de los

ciudadanos de los países latinoamericanos que residen en Estados Unidos y facilitar su expulsión, y obligó a México a cerrar sus fronteras con los países situados más al sur, para que actuaran como muro de contención de la creciente inmigración latinoamericana en Estados Unidos. Es posible que la conversión de la población de origen latino en el primer grupo étnico del país haya provocado una reacción de afirmación de la antigua mayoría anglosajona y protestante, los “Wasps”. La victoria de Biden sobre Trump en 2020 supone la derrota de la política racista de este último y el retorno de la mayoría de la población norteamericana a las posiciones antirracistas tradicionales.

3. El iberoamericanismo

Frente a la omnipresencia de Estados Unidos en América Latina, las antiguas metrópolis española y portuguesa han pasado a representar solo un papel simbólico en este espacio, a través de algunas organizaciones internacionales y de programas de cooperación cultural y económica de alcance limitado. La forma de cooperación más visible se encuentra en las Cumbres *iberoamericanas* de jefes de Estado y de gobierno que se vienen celebrando periódicamente desde 1991 en distintas capitales de Europa y América, a las que acuden representantes de 19 repúblicas latinoamericanas y de Andorra, España y Portugal con órdenes del día muy abiertos y variables.

A pesar del bajo perfil político y de la limitación de los medios de que disponen para la acción exterior en América Latina, las dos potencias peninsulares han asumido un papel relevante en el ámbito de los movimientos migratorios entre América Latina y Europa. A este respecto conviene mencionar los acuerdos de doble nacionalidad de España con las repúblicas latinoamericanas y con Filipinas y Portugal. El antecedente de esta norma se encuentra en el art. 22 del Código civil de 1889, cuando todavía formaban parte de España, Cuba, Puerto Rico y Filipinas, y que facilitaba la adquisición de la nacionalidad por residencia a los nacionales de origen de países latinoamericanos. El art. 24 de la Constitución republicana de 1931 abrió la posibilidad de conceder la nacionalidad española a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, incluido Brasil, sin perder la nacionalidad de origen y a los nacionales de esos países de adquirir la española en condiciones similares. En la estela de esos antecedentes, y sobre la base de las recomendaciones del primer Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho internacional, el Gobierno del general Franco inició un programa de acuer-

dos de doble nacionalidad. La Constitución de 1978, en línea con el precedente de la Constitución republicana de 1931, mantuvo esta autorización constitucional, lo que ha permitido continuar con esta práctica convencional. Estos convenios de doble nacionalidad permiten adquirir la nacionalidad de otro país sin perder la nacionalidad originaria, que se mantiene como nacionalidad durmiente en favor de la del país de residencia, pero que recupera su plena virtualidad cuando se regresa al país de origen. Podemos hablar de una especie de supranacionalidad hispanoamericana-luso-filipina basada en los convenios concluidos por la antigua metrópolis española con más de una veintena de países. La conclusión de estos acuerdos se basa en el reconocimiento, al menos por parte de España, de la existencia de una auténtica comunidad étnica y cultural, incluso con respecto a ciudadanos de países cuya lengua materna es diferente de la del país de la doble nacionalidad, como ocurre con Brasil, Portugal y Filipinas². Con motivo de una reunión en París en diciembre de 2019 del presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, con el primer ministro francés, Edouard Philippe, este último declaró que todo estaba listo para la conclusión de un convenio de doble nacionalidad entre ambos países³. La supranacionalidad adquirida sobre la base de estos acuerdos facilita el establecimiento de una multiplicidad de lazos personales, familiares y profesionales entre España y los diferentes países contratantes, ayudando a resolver los enojosos problemas que se plantean a los inmigrantes con el traslado de su domicilio a un país distinto al de origen. Aunque durante mucho tiempo los movimientos migratorios iban preferentemente de Europa a América, pero en las últimas décadas se ha invertido la tendencia predominando las migraciones de latinoamericanos hacia Europa, por lo que estos acuerdos han acabado siendo de utilidad para los ciudadanos de todos los países que los han concluido.

4. Los proyectos de integración supranacional

Bolívar y Miranda habían contemplado la creación de un gran Estado hispanoamericano que se independizara de España del mismo modo que lo hicieron las

² Hasta la fecha, España ha firmado los convenios de doble nacionalidad con veinticuatro países: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Guinea Ecuatorial, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sobre este tema, véase De Castro, 1962. En Carrillo Salcedo y Espinar Vicente (2012), se recogen varios artículos de Elvira Pérez Vera sobre la nacionalidad en los que se hace especial referencia a este tema, en su parte tercera, pp. 505-635.

³ Según *Europa Press*, en comunicado de 2 de diciembre de 2019.

trece colonias inglesas de Norteamérica. La nacionalidad común sería el normal corolario de la creación de una gran comunidad política hispanoamericana. En el Plan de gobierno de Miranda de 1801, se incluía una referencia a esa nacionalidad común. El fracaso de los esfuerzos de Bolívar por crear una federación latinoamericana frustró estos propósitos, y los dirigentes de América Latina centraron desde entonces sus esfuerzos en la consolidación de la veintena de Estados que surgieron tras la independencia. Sus constituciones suelen seguir los textos de las Constituciones europeas relativos al derecho a la nacionalidad y a la pérdida de la nacionalidad por la adquisición de otra, aunque se trate de la de un país latinoamericano.

En el ámbito de la integración latinoamericana, no se concede importancia en la actualidad a la cuestión de la nacionalidad, mostrándose más preocupación por el libre tránsito de personas. La dificultad que, por razones geográficas, existe en América Latina para establecer un sistema eficaz de cierre de las fronteras como el que existe en Europa, Estados Unidos y Canadá, traslada la cuestión a la regulación del tráfico de personas a través de las fronteras y la permisividad de la estancia de los latinoamericanos en un país distinto al de su nacionalidad. Las autoridades latinoamericanas no suelen plantear políticas de expulsión sistemática de inmigrantes como las que llevan a cabo Australia, Estados Unidos y la mayor parte de los Estados europeos. Existe, de hecho, una cultura social de aceptación de la inmigración ilegal en el ámbito latinoamericano que permite a los habitantes de estos atravesar las fronteras y asentarse en el territorio de otros Estados sin temor a ser expulsados. La administración del presidente Trump en Estados Unidos centró sus esfuerzos en el cierre de su extensa frontera terrestre y marítima con los países latinoamericanos próximos y en la expulsión de los residentes ilegales, y ha conseguido frenar los flujos migratorios entre México y los países latinoamericanos situados más al sur, lo que suponía un cambio importante en la política latinoamericana de tolerancia en materia migratoria.

5. Conclusiones

La creación de una nacionalidad común panamericana o latinoamericana no parece tener especial prioridad para los actuales dirigentes de América Latina, más preocupados por los problemas económicos que les plantean las estructuras nacionales existentes, que siguen estando en posición de debilidad dentro de un sistema económico internacional que sigue relegando a esta región al papel

subordinado de suministrador de materias primas a las industrias y a los servicios de los países más desarrollados de Europa y la América del Norte, exceptuando México, la *Commonwealth* blanca y algunos países del Extremo Oriente, como Corea del Sur, China, Hong Kong, Japón, Singapur o Taiwán. La periferia latinoamericana aporta mano de obra a los países centrales más desarrollados, que la necesitan desesperadamente debido a su parálisis demográfica y a la ventaja que ofrecen los latinoamericanos en comparación con otras comunidades migrantes por su mayor proximidad cultural, lo que les hace aptos para ciertas actividades económicas de confianza que no están abiertas a los inmigrantes con otras raíces culturales. En estas circunstancias, los acuerdos de doble nacionalidad concluidos por España con 24 países, en su mayoría latinoamericanos, constituyen un instrumento importante para facilitar la integración de los inmigrantes en Europa. Cuando no existe un sistema parecido, los inmigrantes deben buscar otras vías legales para la integración. La legislación de algunos de los países a los que se dirigen los inmigrantes facilita la nacionalización de los descendientes de ciudadanos que emigraron a América en el pasado. La ciudadanía común europea puede actuar como vía de ampliación de las facilidades para los inmigrantes americanos que vengan a esta parte del mundo.

El ideal de Bolívar y Miranda de crear una federación latinoamericana que otorgara una nacionalidad común a sus ciudadanos está lejos de convertirse en realidad.. La solución provisional a esta falta de una nacionalidad común americana, iberoamericana o hispanoamericana común es la conclusión de acuerdos en materia de inmigración con otros países próximos a su ámbito cultural.

Referencias bibliográficas

- CARRILLO SALCEDO, J. A. y ESPINAR VICENTE, J. M. (coords.) (2012): *Elvira Pérez Vera. Opera selecta. Estudios de Derecho internacional*, Madrid, UNED.
- DE CASTRO, F. (1962): “La nationalité, la double nationalité et la supranationalité”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit international*, vol. 102, pp. 515-633.
- GARCÍA PÉREZ, R. (2011): “Los territorios de la Península, América, Asia y África”, en ESCUDERO DEL CORRAL, J. A. (coord.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, tomo II, Madrid, Espasa, pp. 686-694.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. (2011): “El concepto de nación en las Cortes de Cádiz”, en ESCUDERO DEL CORRAL, J. A. (coord.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, tomo II, Madrid, Espasa, pp. 607-620.

- MEDINA ORTEGA, M. (2011): “Los ciudadanos españoles en el texto constitucional”, en ESCUDERO DEL CORRAL, J. A. (coord.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, tomo II, Madrid, Espasa, pp. 673-685.
- MIRALLES SANGRO, P. P. (2011): “Españoles y extranjeros en la Constitución de Cádiz”, en ESCUDERO DEL CORRAL, J. A. (coord.): *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, tomo II, Madrid, Espasa, pp. 621-638.

17. La proyección exterior de España en un mundo en transformación: fortalezas y debilidades

Rafael Calduch Cervera

Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Abordar el análisis de la proyección exterior de España en un contexto internacional cambiante, constituye en sí mismo un reto intelectual nada despreciable, que se acrecienta si tales reflexiones se someten al escrutinio de académicos y especialistas, como es el caso, y se tiene plena conciencia de las limitaciones intelectuales propias.

Situado en esta perspectiva, mi exposición tratará de aportar algunas reflexiones sobre dos interrogantes: ¿los cambios que está experimentando la Sociedad Internacional en las últimas dos décadas corresponden a los necesarios ajustes que requiere la dinámica propia de toda sociedad compleja o, por el contrario, asistimos al convulso y confuso ocaso de un vieja Sociedad Internacional provocado por el irresistible empuje de una nueva Sociedad Internacional emergente?

Trataré de explicar por qué considero que nos hallamos en un período histórico dominado por un cambio *de* Sociedad Internacional y no de meras transformaciones *en* la Sociedad Internacional.

La segunda cuestión tiene que ver con la realidad de España en el mundo actual: ¿hasta qué punto el proceso de proyección exterior de la democracia española, como Estado y como sociedad, es capaz de enfrentar los nuevos retos que están surgiendo en el contexto internacional para garantizar su propia continuidad futura? Mi respuesta es que existe el riesgo real de que tanto el Estado como la sociedad española, se vean incapaces de abordar tales retos si no se realizan cambios profundos

en la definición de los fines, la organización institucional y la movilización de los recursos tanto de la política exterior como de la acción exterior.

Definida la tesis central de mi análisis, conviene señalar que asumo el criterio del profesor Juan Carlos Pereira, según el cual la transición en la política exterior española culmina con el ingreso en la Comunidad Europea en 1986, momento en el que se inicia una nueva etapa en la proyección exterior de una España plenamente democrática (Pereira, 2015).

Ello es así no solo por las razones que aporta este autor, sino porque con la incorporación a la Comunidad Europea, España verá alterada su soberanía por la cesión de competencias a órganos supranacionales, se verá obligada a definir sus intereses e incluso intervenir en un escenario mundial y, finalmente, porque la propia Comunidad Europea en la que se integra verá alterados sus propios fundamentos como consecuencia del fin de la bipolaridad con disuasión nuclear en 1989. En consecuencia, estas reflexiones se centrarán en la proyección exterior durante el período posterior a la incorporación de España a la Comunidad Europea.

2. El fin de la bipolaridad: ¿cambios en la sociedad internacional o cambio de sociedad internacional?

Sorprendentemente, el fin de la bipolaridad político-estratégica no suscitó entre los principales autores internacionalistas una reflexión colectiva sobre el posible cambio estructural de una Sociedad Internacional que había estado dominada por el antagonismo ideológico y la disuasión nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sino un debate sobre la supremacía histórica del modelo político y económico estadounidense (Fukuyama, 1992) junto con la recuperación y revisión del multilateralismo como instrumento dominante en el nuevo escenario de las relaciones interestatales (Keohane, 1989/1990; Ruggie, 1992).

Más allá de ambos debates, ampliamente superados por la evolución internacional de las últimas décadas, cabría considerar que los cambios que está experimentando el mundo actual podrían corresponder a la transición desde una Sociedad Internacional en su fase decadente a la emergencia de una nueva de la que ya se pueden apreciar dos elementos estructurales: a) el desarrollo de la globalización como realidad diferenciada de la mundialización, y b) la incipiente conformación de una conciencia civilizatoria universal que trasciende la mera internacionalidad, aunque todavía se encuentra profundamente condicionada por la fragmentación cultural arraigada desde hace siglos impidiendo que se pueda

hablar de una auténtica comunidad internacional (Poch y Gutiérrez de Caviedes, 1943; García Segura y Vilariño Pintos, 2005).

En esta fase de transición coinciden dialécticamente sucesos y procesos políticos, económicos y culturales propios de ambas sociedades configurando una realidad dominada por el cambio, la inestabilidad y la tensión en las relaciones internacionales. Ello provoca el cuestionamiento de valores, principios y normas hegemónicas y, desde luego, el imperio de un orden político internacional claro, coherente y capaz de mantener la naturaleza esencialmente interestatal del pasado.

2.1. La proliferación nuclear con bipolaridad estratégica

Sin embargo, sería ingenuo ignorar el hecho de que la multipolaridad no ha detenido el proceso de proliferación nuclear iniciado al concluir la II Guerra Mundial. Más aún, esta proliferación no solo no ha borrado la antigua bipolaridad estratégica nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética, ahora reconvertida en Federación de Rusia, sino que en buena medida sigue estando alimentada por esta¹.

En efecto, el hecho de que desapareciese la Unión Soviética y de que se hayan concluido importantes acuerdos de desarme nuclear entre ambas potencias, ha permitido que tan decisiva cuestión para la seguridad mundial haya desaparecido de los titulares noticiosos, pero no de las agendas estratégicas de las grandes potencias.

Los recurrentes casos de países que aspiran a disponer de su propio arsenal nuclear, como los de Irak, Irán o Corea del Norte, demuestran que la problemática de la proliferación de este tipo de arsenales está plenamente vigente en nuestros días y lo seguirá estando mientras no se alcance un acuerdo de desarme nuclear total.

Algo que dista mucho que llegue a ocurrir a corto o medio plazo debido a la rivalidad estratégica mundial que todavía persiste entre los complejos militares-industriales estadounidense y ruso. Una demostración fehaciente, como ya predijo en su discurso de despedida el presidente Eisenhower, de que la disuasión nuclear trascendía la dimensión ideológica para adentrarse en la lucha por la hegemonía mundial.

En efecto, el presidente Eisenhower, en su discurso de despedida del 17 de enero de 1961 afirmó:

¹ De acuerdo con las estimaciones de la *Arms Control Association*, en 2017 los arsenales nucleares acumulaban unas 17.000 cabezas nucleares, repartidas entre 9 potencias. Véase: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat> (consultado el 25 de noviembre de 2017).

This conjunction of an immense military establishment and a large arms industry is new in the American experience. The total influence —economic, political, even spiritual— is felt in every city, every State house, every office of the Federal government. We recognize the imperative need for this development. Yet we must not fail to comprehend its grave implications. Our toil, resources and livelihood are all involved; so is the very structure of our society.

In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex. The potential for the disastrous rise of misplaced power exists and will persist.

We must never let the weight of this combination endanger our liberties or democratic processes. We should take nothing for granted. Only an alert and knowledgeable citizenry can compel the proper meshing of the huge industrial and military machinery of defense with our peaceful methods and goals, so that security and liberty may prosper together (Eisenhower, 1961).

La política exterior de los Estados no puede ignorar o subestimar el alcance de esta amenaza a la paz y la seguridad mundiales, ni decaer en los esfuerzos para tratar de controlarla y reducirla. Ello impone a las grandes potencias el imperativo político de liderar el proceso de control y desarme de los arsenales nucleares con realismo, pero también exige que las potencias medias, como España, contribuyan activamente a impulsar y mantener dicho proceso tanto con sus iniciativas diplomáticas como con su presión mediática y social².

2.2. El desarrollo económico con sostenibilidad medioambiental

La gestión de la multipolaridad también alcanza a la dimensión económica de los países. La convicción de que el progreso de la economía mundial pasaba por la cooperación antes que, por la competencia o la conflictividad entre los países, se fue abriendo paso desde finales del siglo XIX impulsando el camino a las iniciativas de integración económica regional que se vienen desarrollando desde 1945.

El debate generado por los teóricos de la dependencia en las décadas de los años cincuenta y sesenta introdujo la necesidad de abordar no solo el crecimiento económico de y entre los países, sino algo más importante y complejo: el desa-

² Entre los objetivos de la acción exterior española formulados en el art. 2.2 de la Ley 2/2014 de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, se incluye: “f) La eliminación de las armas de destrucción masiva y armas químicas y la asunción de un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial” (BOE, 2014).

rollo entendido como la exigencia ineludible de acompañar el crecimiento de la riqueza con una distribución más justa que permitiese erradicar la pobreza de los países y las personas para poder alcanzar unas condiciones de vida dignas.

Casi seis décadas después, y sin haber alcanzado todavía los objetivos que se formularon en el Programa de Cooperación Económica Internacional del Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Naciones Unidas, 1961), se ha generado un nuevo y decisivo debate político sobre la necesaria sostenibilidad medioambiental que debe alcanzar el desarrollo económico mundial³.

Dicho debate está lejos de alcanzar el consenso necesario para que su aplicación sea eficaz y los resultados logren detener, antes de revertir, la destrucción del medioambiente alcanzada durante las últimas décadas.

Por primera vez en toda su historia, la Humanidad cuenta con los conocimientos, la tecnología y las capacidades productivas para erradicar el hambre y la mayoría de las pandemias, ofreciendo así las condiciones imprescindibles para el desarrollo de todos los seres humanos. El logro de tan cruciales objetivos atañe solo a la adecuada gestión de los recursos que ya están disponibles y una menos injusta distribución de los bienes y servicios que ya se producen.

Sin embargo, el nuevo reto de la sostenibilidad medioambiental que se requiere para mantener el desarrollo en las próximas generaciones, cuestiona los fundamentos mismos de los modelos de producción y consumo dominantes en las sociedades más ricas y avanzadas en los dos últimos siglos.

Los cambios de mentalidad y de formas de vida, necesarios para enfrentar con probabilidades de éxito a largo plazo el problema mundial del desarrollo con sostenibilidad medioambiental, están ya alterando el orden político y económico interno de los Estados al imponer cambios en las relaciones sociales de producción y consumo.

Al mismo tiempo, la necesaria cooperación internacional requerida para gestionar este reto mundial constituirá una de las prioridades decisivas de la agenda

³ La primera conferencia mundial sobre el medioambiente se celebró en Estocolmo en 1972 aprobando la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* de la que emanaría el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) aprobado por la Resolución de la AG 2997 (XXVII) del 15 de diciembre de 1972. Ambos documentos están disponibles en: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/Uo579218.pdf>; [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=a/res/2997\(XXVII\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=a/res/2997(XXVII)) (consultado el 12 de noviembre de 2017). Hubo que esperar hasta la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medioambiente y el Desarrollo de 1992 para que los temas medioambientales se incorporasen asociados a la agenda del desarrollo y la lucha contra la pobreza en el denominado *Programa 21*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm> (consultado el 12 de noviembre de 2017).

global durante las próximas décadas. En semejantes circunstancias, tanto las grandes potencias como el resto de Estados deberán adaptar su política exterior a los compromisos y normas jurídicas alcanzadas internacionalmente para gestionar el desarrollo con sostenibilidad medioambiental. Simultáneamente, las sociedades de esos Estados se verán obligadas a modificar su mentalidad colectiva y sus formas de vida, promoviendo nuevas fórmulas de solidaridad y cooperación transnacional al margen de la política exterior de sus países o, incluso, en contra de ella.

La tensión entre la política exterior de los Estados y la acción exterior llevada a cabo por grupos sociales y actores transnacionales constituirá uno de los factores dominantes en los próximos años. Una perspectiva que los gobiernos españoles no deberían ignorar o subestimar⁴.

2.3. La globalización comunicativa en un mundo multicultural

Uno de los ámbitos en los que esta tensión ya ha emergido con fuerza es el de la comunicación social, impulsada por la combinación de dos decisivos avances tecnológicos: de una parte, Internet (World Wide Web) como un nuevo medio de comunicación y de otra, los nuevos sistemas de telecomunicaciones mediante dispositivos móviles⁵.

En las últimas décadas y gracias a Internet se está configurando una nueva forma de sociedad basada en la conectividad mediante dispositivos móviles que garantiza la comunicación directa, instantánea, mundial, masiva y multidimensional entre las personas. Naturalmente esta nueva realidad social quiebra los fundamentos territoriales de la soberanía del Estado y el substrato cultural (lingüístico, religioso e ideológico) de la nación, propiciando una proyección transnacional de las personas, la generación de nuevas narrativas sociales, reales o imaginarias, así como nuevos valores y principios de legitimación colectiva.

Esta nueva sociedad es la sociedad virtual, una sociedad construida a partir de unas relaciones comunicativas que desencadenan contradictorias dinámicas transnacionales de agregación e integración política, económica y cultural, de una parte, pero también de fragmentación, tensión y radicalización de otra.

⁴ La retirada de Estados Unidos como parte del Acuerdo de París de 2015, adoptada por la Administración Trump, constituye una prueba significativa de las tensiones entre la política exterior de los Estados y la acción exterior de las sociedades en los temas medioambientales. España es Estado parte del Acuerdo tras la ratificación el 12 de enero de 2017 (BOE, 2017).

⁵ Sobre la naturaleza y efectos de la comunicación a través de Internet para el proceso de globalización, véase: Caldach, 2018.

Desde esta perspectiva, el debate académico y mediático sobre las ventajas y desventajas que produce esta nueva sociedad virtual, aunque resulta importante para investigar su impacto inmediato y evaluar las posibles consecuencias en la vida internacional a medio y largo plazo, todavía carece de las suficientes evidencias y perspectiva histórica para extraer conclusiones definitivas que justifiquen las ideologías y actitudes que a favor o en contra de la globalización están proliferando⁶.

En todo caso resulta evidente que tanto la política exterior de los Estados como la acción exterior de los grupos e instituciones sociales está ya siendo alterada en las etapas de decisión y ejecución por la inmediata y masiva irrupción de las opiniones públicas a través de las redes sociales, al mismo tiempo, los gobiernos disponen de un nuevo instrumento de comunicación global que puede facilitar la proyección transnacional de los países y reforzar el ejercicio del poder blando (*soft power*) tal y como lo definiera Joseph Nye (1990).

Tras el análisis de los procesos que están afectando a los fundamentos mismos de la Sociedad Internacional, disponemos de evidencias significativas para avanzar una respuesta a la primera de las cuestiones planteadas. Efectivamente en el panorama internacional coexisten dinámicas estructurales heredadas de la Sociedad Internacional de los dos últimos siglos con la emergencia de otras completamente nuevas. Ello está forzando a los actores estatales tradicionales a ejercer el poder en las relaciones internacionales manteniendo sus principales funciones, como el control territorial o la soberanía nacional, al mismo tiempo que tratan de asumir y desarrollar nuevas competencias necesarias para enfrentar los retos emergentes.

3. La proyección exterior de España: fortalezas y debilidades

Situados ante la encrucijada de una transición entre sociedades internacionales, cabe ahora plantearse la segunda interrogante que hemos formulado, a saber: ¿la proyección exterior de la España democrática se encuentra en condiciones de enfrentar los retos que impone dicha transición?

Para dar una respuesta reflexiva y fundamentada a esta cuestión, resulta imprescindible un análisis de las fortalezas y debilidades que presentan las relaciones exteriores españolas tal y como se han desarrollado en las últimas décadas.

⁶ La aparición de un movimiento internacional antiglobalización es un ejemplo significativo de la manipulación ideológica del debate académico sobre el proceso globalizador.

3.1. Las fortalezas de la proyección exterior de España

Entre las fortalezas, cabe destacar en primer término la instauración de una política exterior de Estado, que trascendiendo los cambios gubernamentales se ha articulado en torno a cuatro ejes geopolíticos prioritarios y tres nuevas dimensiones de proyección internacional. Las prioridades geopolíticas son: Europa, con especial prioridad en la integración europea; América Latina; Estados Unidos y, finalmente el área Mediterránea. En cuanto a las nuevas dimensiones que se han incorporado a la política exterior destacan: la dimensión de seguridad y defensa; la cooperación al desarrollo y, finalmente, las relaciones culturales.

La incorporación al Consejo de Europa en 1977 y, más tarde, a la Comunidad Europea en 1986, constituyeron dos hechos decisivos e irreversibles que impulsaron el camino de la plena normalización de España en el mundo. Ambos incorporaron a la proyección internacional española los estándares políticos, económicos y jurídicos que ambas instituciones representaban y defendían.

Más tarde, con la creación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Cumbre de Guadalajara de 1991, España sentó las bases políticas e institucionales para unas nuevas relaciones de cooperación con los países latinoamericanos que sustituyera la herencia dejada por la política exterior de la dictadura. Ello, en buena medida, fue necesario por cuanto la entrada en la Comunidad Europea impuso un nuevo marco de relaciones regionales entre ambas orillas del Atlántico que España quiso capitalizar. La sede de la SEGIB en Madrid, acredita en nuestros días la importancia atribuida a las relaciones con Iberoamérica, aunque ciertamente no con el impulso que se le concedió en las dos décadas pasadas debido, en parte, a los cambios políticos experimentados por los países de América Latina, pero también a la creciente importancia en la agenda española de otras áreas regionales como Oriente Medio o Asia-Pacífico (Del Arenal y Nájera, 1990).

Por lo que se refiere a las relaciones con Estados Unidos, los Pactos de 1953 las situaron casi exclusivamente en el ámbito estratégico. Es cierto que las relaciones económicas entre ambas partes experimentaron una moderada expansión en correspondencia con el crecimiento económico español fomentado por los sucesivos planes de desarrollo⁷. Sin embargo, desde la perspectiva de Washington,

⁷ Tras el período de aislamiento internacional, las relaciones económicas entre España y Estados Unidos estuvieron inicialmente capitalizadas por las ayudas oficiales concedidas al amparo de los pactos bilaterales. Será a partir de finales de la década de los años sesenta cuando los flujos de inversión estadounidense en sectores industriales clave, como la automoción, la energía o el sector químico-farmacéutico, alcancen cifras significativas (Puig, 2004).

el principal objetivo de sus relaciones con España era mantener la alianza bilateral debido al valor estratégico de la Península en el contexto de bipolaridad con disuasión nuclear (Viñas Martín, 2003).

Inevitablemente, la controvertida presencia de tropas estadounidenses en bases españolas y el debate político sobre la OTAN, se convirtieron en temas centrales durante la transición debido a las posiciones encontradas que existían entre las principales fuerzas políticas. La incorporación a la OTAN en 1982, situó al primer Gobierno socialista ante la *realpolitik* que en materia de defensa mantenían tanto el presidente Reagan como destacados líderes socialistas europeos, incluidos el presidente francés François Mitterrand o el excanciller alemán Helmut Schmidt.

En el debate sobre política general realizado ante el pleno del Congreso de los Diputados el 23 de octubre de 1984, el presidente de Gobierno Felipe González planteó la necesidad de un consenso nacional en torno a lo que denominó “una política española de paz y seguridad” (Congreso de los Diputados, 1984).

Es cierto que algunos de los temas de este consenso fueron muy pronto superados por los cambios sobrevenidos tras la caída del Muro de Berlín. Pero no es menos cierto que desde esa fecha, los sucesivos gobiernos socialistas y populares asumieron, como parte de la proyección exterior del Estado, la participación activa en la política internacional de seguridad y defensa siendo en ese marco donde se redefinieron las relaciones diplomáticas con Estados Unidos y la continuidad del Convenio bilateral (BOE, 1989).

Más compleja resultó la revisión de la proyección exterior al área Mediterránea, por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque la entrada en la Comunidad Europea imponía un nuevo marco de relaciones multilaterales donde hasta ese momento habían primado las relaciones bilaterales, especialmente con los países vecinos como Marruecos y Argelia. En segundo término, porque obligaba a la diplomacia española a extender sus decisiones y acciones a países y regiones conflictivas en las que carecía de arraigo y experiencia. Tales eran los casos de los países balcánicos y el Machrek⁸.

Pero tal vez lo más destacable de las relaciones exteriores de la España democrática sea la expansión desde la política de Estado a una acción exterior que no quedará limitada a la intervención de otros poderes e instituciones públicas, sino que incluirá la participación activa de amplios sectores de la sociedad. Ello

⁸ En enero de 1977 España establecía relaciones diplomáticas con Yugoslavia, mientras que el reconocimiento y relaciones diplomáticas con el Estado de Israel se demoró hasta el 17 de enero de 1986.

ha generado una expansiva red de relaciones transnacionales que condicionan y, en ocasiones, contradicen las iniciativas de la política exterior oficial⁹.

En efecto, inicialmente esta acción exterior se promovió mediante la cooperación al desarrollo como nueva dimensión de la política exterior española¹⁰. La consolidación de España como una potencia económica mundial impuso su incorporación a la política mundial de cooperación al desarrollo, establecida desde la década de los años sesenta por Naciones Unidas, y de la que participaban organismos internacionales como la UE y la OCDE (Peredo, 1999).

Muy pronto las iniciativas y programas de cooperación internacional lanzados inicialmente por la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) creada en 1988, fueron complementados por los ejecutados por las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de grandes ciudades con cargo a sus respectivos presupuestos¹¹.

La creciente participación de diversas instituciones públicas y organizaciones sociales en la cooperación internacional al desarrollo, obligaría no solo a la reestructuración de la AECI para convertirla en AECID (Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo) en 2007, sino que también impuso la necesidad de establecer *Planes Directores* que fijasen las prioridades para períodos cuatrienales a las que debían ajustarse tanto los *Planes Anuales de Cooperación Internacional* (PACI) como los *Planes Regionales* (Plan África; Plan Asia).

La nueva realidad de la acción exterior de España se ha visto potenciada por el proceso de internacionalización experimentado por las empresas. Como

⁹ Los conceptos jurídicos de *política exterior* y de *acción exterior* establecidos en el art. 1.2 de la Ley 2/2014 de 25 de marzo de la Acción y el Servicio Exterior del Estado, resultan manifiestamente incompletos desde una perspectiva científica. El primero, porque reduce la política exterior a la intervención del poder ejecutivo central ignorando la constitucionalmente inevitable participación del poder legislativo en todas las actuaciones del Gobierno recogidas en los arts. 93 a 96. En cuanto a la Acción Exterior, porque excluye todas aquellas relaciones que, en la aplicación de los acuerdos internacionales establecidos por el Estado español, no se realizan por “los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes”, sino por personas jurídicas privadas y colectivos sociales organizados (sindicatos; partidos políticos; organizaciones no gubernamentales; medios de comunicación; etc.).

¹⁰ En 1981 España dejó de ser considerada internacionalmente como país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La base legal para la cooperación bilateral española con países menos desarrollados era el Real Decreto-Ley 451/1986 de 21 de febrero por el que se creó la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. Sin embargo, la regulación de la cooperación al desarrollo corresponde a la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE, 1998).

¹¹ El presupuesto de la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, pasó de los 10.116 millones de pesetas en 1983 a los 98.453 en 1990 y a 219.531 pesetas en 2000 (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2000: 71).

hemos señalado, durante la etapa franquista las relaciones económicas exteriores descansaron en tres pilares básicos: los intercambios comerciales, las inversiones extranjeras en nuestro país y los ingresos de divisas procedentes del turismo y las remesas de emigrantes. En consecuencia, la internacionalización de las empresas españolas fue escasa por no decir nula. España era ante todo uno de los mercados de la internacionalización de empresas extranjeras.

Sin embargo, con el ingreso en el Mercado Común la economía española y sus empresas se vieron compelidas a internacionalizar no solo sus ventas sino también sus inversiones y su producción. Esta internacionalización de la empresa española, no solo de las grandes corporaciones, se ha realizado en dos fases sucesivas.

Durante la década de los años noventa se dirigió casi exclusivamente a los mercados europeo y latinoamericano. No obstante, la crisis económica argentina y las políticas nacionalistas sobre los recursos naturales y financieros, adoptadas por algunos gobiernos como los de Bolivia; Venezuela; Ecuador; Perú o la propia Argentina a partir del año 2000, obligaron a las empresas españolas a introducirse en nuevos mercados de Oriente Medio y Asia-Pacífico, logrando así la difusión mundial que actualmente poseen algunas de ellas, convertidas en auténticas empresas transnacionales.

Tampoco podemos ignorar el auge alcanzado por las relaciones culturales en el exterior. Aunque estas relaciones ya estaban presentes en la política exterior franquista, su alcance y contenidos fueron siempre muy limitados y estuvieron siempre supeditados a fomentar la legitimidad internacional del Régimen. En efecto, canalizados a través del Instituto de Cultura Hispánica, creado en 1945, se orientaron principalmente a los países latinoamericanos y se desarrollaron sin planificación ni continuidad.

Con la necesidad de proyectar en el exterior la realidad de la España democrática, se incorporó una nueva concepción de las relaciones culturales, asentada inicialmente en la difusión por parte del Estado de las raíces multiculturales de la sociedad a través de la lengua y con el apoyo de las comunidades de españoles residentes en el extranjero, constituidas a partir de la emigración a América y Europa durante el siglo XX (Calduch, 1998).

La creación del Instituto Cervantes, en 1991, supuso el inicio oficial de la proyección exterior de la cultura española en la etapa democrática. Actualmente cuenta con más de 70 centros repartidos por los cinco continentes. Pero las relaciones culturales también alcanzaron la recíproca difusión en España de las culturas de otros países y regiones. La Casa de América, establecida en 1990, abrió el camino para otras instituciones como Casa Asia en 2001; Casa Árabe, Casa África y Centro Sefarad-Israel en 2006 y Casa Mediterráneo en 2009.

La acción exterior de España iniciaba así la etapa de la diplomacia pública, es decir, la incorporación de instrumentos de *soft power* (poder blando) complementarios a las actividades desarrolladas a través de la política exterior, la política económica y la política de seguridad y defensa, es decir los tradicionales instrumentos de *hard power* (poder duro). Dando continuidad a esta nueva dimensión de la proyección internacional en 2012 se creó el Alto Comisionado para la Marca España, funcionalmente vinculado con el Consejo de Política Exterior y orgánicamente dependiente del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. No obstante, las circunstancias de crisis económica y presupuestaria del país impidieron dotar a esta institución con un presupuesto específico para promover su actividad en el exterior (BOE, 2012).

Junto con esta diplomacia pública, no se puede ignorar la importante aportación de las universidades y centros de investigación a la proyección internacional de la ciencia y la cultura españolas. Su contribución en la formación de profesionales y su influencia en las elites dirigentes de países latinoamericanos todavía está insuficientemente investigada¹².

Además, tras la incorporación a la Comunidad Europea, la dinámica de intercambios universitarios se extendió y consolidó a los países europeos generando un importante núcleo de la proyección cultural española en el exterior¹³.

Naturalmente todos estos cambios en las relaciones exteriores de la España democrática requerían un creciente número de profesionales especializados en las distintas dimensiones, iniciativas y proyectos, que bien desde las instituciones públicas o bien desde los diversos sectores sociales, se han ido impulsando dando origen a una red de institutos y asociaciones de investigación y análisis internacional.

Durante el período de la dictadura se constituyeron algunos centros que abordaron el estudio de aspectos específicos de las relaciones internacionales, como el Instituto de Estudios Políticos, creado en 1939 y que publicaba la *Revista de Política Internacional* y más tarde la *Revista de Instituciones Europeas*, pionera

¹² De acuerdo con los datos aportados por el Ministerio de Educación y Ciencia. En el curso 2017-2018 se matricularon en las universidades españolas 127.597 estudiantes extranjeros, de los que 85.190 procedían de países extracomunitarios y de estos 51.120 estudiantes procedían de los países de América Latina y Caribe. En ese mismo curso académico las universidades españolas recibieron 3.332 profesores y/o investigadores visitantes extranjeros. Disponible en: <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/universitaria/estadisticas/estadistica-internacionalizacion.html> (consultado el 03 de noviembre de 2019).

¹³ Según los datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) el número de estudiantes españoles de estudios superiores (grados y postgrados) que viajaron al extranjero en 2014 ascendió a 428.300, a los que habría que agregar los 25.300 doctores o estudiantes españoles de doctorado en otros países (INE, 2014).

en nuestro país en el estudio y difusión científica de los temas europeos, o el Instituto Español de Estudios Estratégicos, creado en 1970 dependiente del Ministerio de Defensa para el análisis de los temas de seguridad internacional y defensa, seguido por el Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB) creado en 1973 y dependiente desde 1979 de una Fundación.

Pero será durante la etapa democrática cuando se consolide la creación de centros y asociaciones científicas orientadas a los temas de política internacional y relaciones exteriores. Entre los primeros figura el Instituto de Cuestiones Internacionales (INCI) fundado por el Embajador Antonio Garrigues y Díaz-Cañabate en 1979, más tarde el Centro de Estudios de Política Exterior (CEPE) en 1988. Ambos fusionados desde 1991 para dar origen al Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE).

Junto a estos primeros centros cabe destacar también el Centro de Investigación para la Paz constituido en 1984 por la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM); el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, establecido como centro de la Universidad Complutense de Madrid en 1997 y el Real Instituto Elcano en 2001.

Entre las asociaciones científicas destacan la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, constituida en 1978, y la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, creada en 1991.

A partir de la década de los años noventa las universidades comenzaron el desarrollo de cursos de formación superior, inicialmente de postgrado y doctorado. Con la implantación de las titulaciones del Espacio Europeo de Educación Superior, se aprobaron las titulaciones de grado, cerrándose así el ciclo completo de formación superior de internacionalistas.

A la luz de todos los hechos y datos relatados, se puede concluir que durante la etapa democrática no solo se logró trascender la política exterior heredada de la dictadura, sino que se consolidó como política de Estado e, incluso, se amplió con la incorporación de una acción exterior cada vez más participada por diversos sectores de la sociedad.

3.2. Las debilidades de la proyección exterior de España

Sin embargo, sería ingenuo pensar que la proyección internacional de España no presenta también apreciables debilidades, que están afectando a la capacidad de respuesta del país a los retos que surgen en una Sociedad Internacional en transición.

Entre ellas podemos destacar las que por su importancia pueden condicionar en mayor medida la evolución de las relaciones exteriores en los próximos años: a) la excesiva concentración presidencialista de la política exterior, acompañada por una manifiesta y persistente insuficiencia de recursos humanos y presupuestarios; b) la descoordinación entre la política exterior del Estado y la acción exterior de la sociedad; y c) las crecientes discrepancias de los sucesivos gobiernos en las prioridades exteriores de España.

En efecto, la primera debilidad apreciable en relación con la política exterior democrática es el notable grado de intervención de la Presidencia de Gobierno en todas las fases de dicha política: elaboración, ejecución y control.

Dicho intervencionismo presidencialista, en detrimento de las competencias y funciones de la cartera de Exteriores, se ha alcanzado a pesar de que la regulación constitucional articula un régimen parlamentario, es decir un régimen donde el poder legislativo debería ser decisivo al menos en las fases de elaboración y control de la política exterior del Estado.

Sin embargo, la realidad que ha terminado imponiéndose a lo largo de las décadas ha sido precisamente la de una progresiva sumisión, cuando no marginación, del Congreso en las grandes decisiones de la política exterior. Ello ha sido el resultado de la configuración de facto y desde 1982 de un sistema bipartidista imperfecto, controlado por el PSOE y el Partido Popular. Un sistema que, si bien ha permitido una alternancia en el Gobierno, ha descansado con frecuencia sobre unas mayorías absolutas parlamentarias que han permitido a los gobiernos de ambos partidos intervenir en las relaciones exteriores de España sin una apreciable iniciativa del Congreso de los Diputados en las decisiones adoptadas, ni tampoco su efectivo control de las consecuencias para el Estado y para la sociedad española.

Esta deriva expansiva de las funciones de la Presidencia de Gobierno en las relaciones exteriores, más allá de las competencias atribuidas constitucionalmente, explica también, al menos parcialmente, la persistente escasez de recursos humanos y presupuestarios que ha dominado la realidad del servicio exterior del Estado. Mientras se limitaba el reclutamiento de nuevos funcionarios del cuerpo diplomático, se expandían los asesores de política exterior en La Moncloa.

Esta afirmación no resulta abusiva a tenor de lo expresado por el propio Ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, en la conferencia pronunciada en la Escuela Diplomática el 13 de junio de 2001. En esa ocasión afirmaba:

Por lo que hace a los diplomáticos, la cifra en el año 2000 era inferior a la establecida en 1975. Hoy (2001), si restamos los diplomáticos españoles que desempeñan sus funciones en otros Órganos o Departamentos de la Administración española o de la Unión Europea y los que se encuentran en situación de excedencia, disponemos en realidad de 697 diplomáticos. En comparación habría que mencionar que Italia y Holanda cuentan con una cifra cercana a los 1000 diplomáticos, y Suecia la supera largamente (Piqué, 2000: 647).

Con posterioridad el Informe sobre la reforma del Servicio Exterior Español de 2005, ampliaba el catálogo de deficiencias y limitaciones a las asignaciones presupuestarias, las normas legales y la organización del servicio exterior español.

Pero si cuestionable es pretender realizar una eficaz política exterior de Estado sin los recursos y capacidades acordes con sus objetivos, todavía lo es más la descoordinación entre esta política y la acción exterior realizada en buena medida gracias al concurso de diversos sectores de la sociedad española.

En efecto, mientras la decisión y ejecución de la política exterior ha tendido a concentrarse en la Presidencia del Gobierno en detrimento del Servicio Exterior y del Ministerio, la acción exterior española, como ya hemos señalado, ha tendido a descentralizarse a las diversas administraciones del Estado, así como a numerosos y heterogéneos grupos de la sociedad.

El papel exclusivo que desempeñó la política exterior en la proyección internacional de España durante la dictadura y la transición a la democracia ha dejado paso a una realidad mucho más compleja, vertebrada en torno a la constante interacción entre la política exterior y la acción exterior. Una dinámica no exenta de tensiones debido, en parte, al corporativismo del Servicio Exterior español que tiende a ignorar las necesidades de los actores sociales que operan internacionalmente (empresas; ONG; colectivos de ciudadanos; etc.), pero también a la escasez de los medios disponibles en las embajadas y consulados, así como a las prioridades y directrices emanadas desde el Gobierno guiadas, en muchos casos, por condicionantes programáticos de los partidos políticos y no por las necesidades de los colectivos que protagonizan buena parte de las relaciones exteriores de España.

Es cierto que este último aspecto ha estado, durante la última década, directamente provocado por el impacto de la crisis económica que ha impuesto políticas de austeridad presupuestaria y una reducción del nivel de vida de los españoles que, a su vez, ha generado una fragmentación del voto popular con la consiguiente quiebra de la estabilidad política e institucional que todavía se arrastra.

En semejantes condiciones, la política exterior, exceptuando la que se orientaba a las relaciones con nuestros socios europeos para garantizar la necesaria ayuda financiera que requería el país, pasó a un segundo plano respecto de la urgencia de las medidas económicas requeridas por la coyuntura. Al mismo tiempo, la acción exterior se resintió de la escasez de medios, empezando por la cooperación internacional y concluyendo por la proyección internacional de la cultura.

Sin embargo, las discrepancias entre el PSOE y el PP en las prioridades de la política exterior habían comenzado mucho antes. Durante el Gobierno de Aznar las relaciones transatlánticas fueron paulatinamente imponiéndose a las mantenidas con los países latinoamericanos. El peso de la dimensión estratégica en la proyección internacional española se acentuó a costa de la cooperación al desarrollo y los recursos presupuestarios del Palacio de Santa Cruz se mantuvieron recortados a pesar de la expansión económica. En efecto, el presupuesto de la Política Exterior pasó de 3.677 millones de euros en 2009 a 1.581 millones de euros en 2018, alcanzando su mínimo en 2014 con 1.395 millones de euros (Gobierno de España, 2018).

La fractura entre las iniciativas exteriores del gobierno de Aznar y las prioridades de amplios sectores políticos y sociales alcanzó su culmen con motivo de la intervención en Irak de 2003. Aunque es cierto que España no intervino con sus tropas durante la contienda y sí lo hizo en la misión de reconstrucción posbélica autorizada por Naciones Unidas (Congreso de los Diputados, 2003), la participación del presidente Aznar en una reunión oficial en las Azores con el Primer Ministro Blair y el presidente estadounidense Bush, se convirtió por los partidos de la oposición y una parte de los medios de comunicación españoles en un icono del intervencionismo y militarismo atribuido a la política exterior del PP.

Durante el primer gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, se quiso revertir la política exterior del Gobierno precedente, sin considerar seriamente los tiempos, los procedimientos y las consecuencias de las medidas que se adoptaban. La fantasía idealista sustituyó al pragmatismo realista en La Moncloa y, lo que todavía fue más problemático, también en el Servicio Exterior.

En cuestión de meses se quiso pasar de un seguidismo a la política exterior de Washington a una abierta oposición a las relaciones con Estados Unidos, ignorando la importancia estratégica y económica que no solo para España sino también para el resto de países europeos poseía la superpotencia americana.

Un ejemplo de este cambio radical en la política exterior del presidente Rodríguez Zapatero fue su decisión del 18 de abril de 2004, de retirar las tropas que

participaban en la misión de Naciones Unidas en Irak (UNAMI) aprobada por el Consejo de Seguridad con la Resolución 1500 del 14 de agosto de 2003. Esta retirada se realizó de forma unilateral y precipitada, sin acordar previamente con Naciones Unidas y el resto de países participantes en la misión el calendario de repliegue español y la sustitución por otras unidades del contingente internacional (Naciones Unidas, 2003).

Al mismo tiempo se construyó el mito del 0,7% del PIB en materia de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, como piedra de toque de la acción exterior española. Sin embargo, se ignoró que la facilidad con que podían incrementarse las partidas presupuestarias debía ir acompañada del reclutamiento y formación de los cooperantes españoles y de la adaptación de los proyectos de desarrollo a las condiciones estructurales de los países receptores de la ayuda oficial. En ambos casos, los plazos requeridos excedían ampliamente las previsiones del Ministerio y de la Presidencia del Gobierno¹⁴.

El idealismo gubernamental en la proyección exterior de España terminó materializando una singular iniciativa, la Alianza de Civilizaciones que, a pesar del apoyo explícito de España, Turquía y la ONU, así como de su retórica oficial, ha logrado unos escasos resultados en sus proyectos internacionales¹⁵.

Durante todo este período, la seria dificultad del Servicio Exterior para atemperar las iniciativas exteriores de los sucesivos presidentes del Gobierno y adaptarlas a las prioridades básicas requeridas por una política de Estado, demuestra más que cualquier otro argumento la deriva presidencialista de la política exterior.

Como he dicho, la diplomacia española durante el primer mandato del presidente Rajoy estuvo al servicio de la urgente necesidad de recuperar la economía española. Atrás quedaron los objetivos estratégicos, cooperativos o altruistas de nuestras relaciones exteriores. Había que potenciar el crecimiento económico na-

¹⁴ En efecto, entre 2005 y 2009 se produjo un aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo presupuestada desde los 2.600 millones de euros a 4.228 millones. Sin embargo, el grado de cumplimiento presupuestario pasó del 93,4% de 2005 al 87,6% de 2008, para volver a recuperarse hasta 90,5% en 2010, demostrando la necesidad de un período de adaptación de la cooperación real al aumento presupuestario. A partir de 2010 la AOD cayó significativamente como consecuencia del impacto de la crisis financiera en la economía española. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Seguimiento PACI 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Disponible en: <https://www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones> (consultado el 03 de noviembre de 2019).

¹⁵ La iniciativa de la Alianza de Civilizaciones, presentada por el Secretario General de Naciones Unidas en 2005, posee un claro antecedente en la iniciativa del diálogo de civilizaciones lanzada en 1998 por el ayatola Mohammed Jatamí como presidente de Irán, para contrarrestar la difusión de la idea del choque de civilizaciones difundida por Samuel Huntington (Naciones Unidas, 2005).

cional a pesar de la contracción de la demanda interna y ello pasaba por la expansión comercial y empresarial al resto del mundo¹⁶.

Una de las consecuencias más importantes de esta etapa de la política exterior española es que, por fin, en La Moncloa se había comprendido lo que franceses, británicos, alemanes o americanos llevaban practicando desde hacía décadas, que las relaciones económicas y las empresas multinacionales constituyen un poderoso instrumento de la alta política de los Estados tanto interna como internacionalmente.

Para concluir, la dinámica de bipartidismo imperfecto que ha dominado la política española durante más de tres décadas se ha quebrado en los tres últimos años y ha propiciado el reto del independentismo unilateral en Cataluña. Todavía es prematuro para aventurar si este es un hecho irreversible que condicionará la política nacional o, por el contrario, es un efecto de la catarsis social y la inestabilidad institucional provocadas por la crisis económica.

En todo caso, la política exterior ha quedado postergada a un nivel secundario paralizando, al mismo tiempo, iniciativas importantes y necesarias como la reforma del Servicio Exterior o el desarrollo coherente de la acción exterior de acuerdo con las prioridades y directrices establecidas por la política exterior del Estado.

En semejantes circunstancias, la posición española para enfrentar los importantes retos que dominan la transición en la Sociedad Internacional es, cuando menos, débil y contradictoria. Más allá de la retórica oficial y de las interpretaciones teóricas post-positivistas tan en boga en las últimas décadas, resulta cada vez más verificable que sin una recuperación de la cohesión social y la estabilidad política interior de España, su proyección internacional irá progresivamente deteriorándose como ya ocurriera en periodos históricos anteriores.

Referencias bibliográficas

BOE (1989): Convenio bilateral entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, anejos y canjes de notas anejas al mismo, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988, BOE nº 108, de 6 de

¹⁶ Aunque el Gobierno español posee instrumentos institucionales y diplomáticos para promover el comercio exterior y la proyección económica de las empresas españolas en el extranjero; no obstante, hay que recordar que la política comercial constituye una competencia exclusiva de la UE y que, por tanto, el margen de la actividad gubernamental española resulta limitado.

- mayo, pp. 13325-13345. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1989/05/06/pdfs/A13325-13345.pdf> (consultado el 24 de noviembre de 2017).
- (1998): Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE nº 162 de 8 de julio, pp. 22755-22765.
 - (2012): Art. 3 del Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España y se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior, BOE nº 155, de 29 de junio.
 - (2014): Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE nº 74, de 26 de marzo, pp. 26531-26534, p. 26535.
 - (2017): Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, BOE nº 28, de 2 de febrero, pp. 7703-7727.
- CALDUCH, R. (1998): “La emigración española a Iberoamérica y la política exterior española (1898-1975)”, en ESCUDERO LÓPEZ, J. A. (coord.): *Españoles de ambas orillas: emigración y concordia social*, Edit. Sociedad Estatal Lisboa 98, pp. 221-240.
- (2018): “La transición entre sociedades internacionales y el Derecho Internacional Público”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 34, pp. 29-50.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1984): “Sesión plenaria nº 157 celebrada el martes 23 de octubre. Debate sobre la comunicación del Gobierno acerca del estado de la Nación”, *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 157, pp. 7069-ss. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L2/CONG/DS/PL/PL_157.PDF (consultado el 25 de noviembre de 2017).
- (2003): “Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, a petición propia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del Reglamento, para informar sobre la situación internacional en relación con Irak y la posición del Gobierno de la Nación”, *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura*, nº 236, pp. 12055-12060.
- DEL ARENAL, C. y NÁJERA, A. (1990): *La Comunidad Iberoamericana de Naciones: pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- EISENHOWER, D. D. (1961): “Farewell Radio and Television Address to American People. January 17, 1961”. *Dwight D. Eisenhower: 1960-61: containing the public messages, speeches, and statements of the president, January 1, 1960, to January 20, 1961. Public Papers of the Presidents of the United States*, Washington D.C., Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services, pp. 1035-1040. Disponible en: <https://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4728424.1960.001?view=toc> (consultado el 16 de agosto de 2018).

- FUKUYAMA, F. (1992): *The End of History and the Last Man*, Nueva York, MacMillan Inc. (*El fin de la Historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2018): *Estadísticas 2009-2018 Ley Presupuestos Generales del Estado Consolidados 2018*, Ministerio de Hacienda y Función Pública Disponible en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Estadisticas/Documents/2018/01%20Presupuestos%20Generales%20del%20Estado%20Consolidados.pdf> (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- INE (2014): *Encuesta sobre movilidad internacional de los estudiantes*, Madrid. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?type=pcaxis&path=/t13/p472/2014/p01/&file=pcaxis> (consultado el 2 de noviembre 2017).
- KEOHANE, R.O. (1989/1990): "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal*, vol. 45, nº 4, pp. 731-764.
- GARCÍA SEGURA, C. y VILARIÑO PINTOS, E. (coords.) (2005): "Comunidad internacional y sociedad internacional después del 11 de septiembre", Gernika, Fundación Gernika Gogoratuz, pp. 1-164.
- NACIONES UNIDAS (1961): Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de Cooperación Económica Internacional (I) AG A/RES/1710 (XVI), 19 de diciembre. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1710\(XVI\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1710(XVI)) (consultado el 27 de julio de 2017).
- (2003): *Resolución 1500 (2003)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4808ª, celebrada el 14 de Agosto de 2003. S/RES/1500 (2003), 14 de agosto.
- (2005): "ONU anuncia Alianza de Civilizaciones", *Noticias ONU*, 14 julio 2005. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2005/07/1060321> (consultado el 02 de noviembre de 2019).
- NYE, J. S. (1990): "Soft Power", *Foreign Policy*, nº 8, pp. 153-171.
- PUIG, N. (2004): "La guerra fría y los empresarios españoles: la articulación de los intereses de Estados Unidos en España, 1950-1975", *Revista de Historia Económica*, Año XXII, nº 2 (verano), pp. 387-424.
- PEREDO, J. M. (1999): *Opinión pública y desarrollo: la respuesta social a las ayudas internacionales*, Madrid, Libros de La Catarata.
- PEREIRA, J. C. (2015): "La política exterior democrática: Transición, consolidación e integración", en HERNÁNDEZ RUIZ, M. (coord.): *Historia de la Política Exterior Española en los siglos XX y XXI*, Madrid, CEU Ediciones, vol. I, pp. 204-236.
- POCH Y GUTIÉRREZ DE CAVIEDES, A. (1943): "Comunidad Internacional y Sociedad Internacional", *Revista de Estudios Políticos*, nº 11-12, pp. 341-400.

- RUGGIE, J.G. (1992): "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, vol. 46, nº 3, pp. 561-598.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA, (2000): *Seguimiento PACI*, Madrid.
- VIÑAS MARTIN, A. (2003): "La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988. Una visión estructural", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº 25, pp. 83-108.

Obras de Celestino del Arenal

Libros, monografías y cursos monográficos

- (coordinador, con J. A. SANAHUJA): *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015.
- (autor): *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales. Una visión crítica*, Madrid, Tecnos, 2014.
- (autor): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2011, 589 pp.
- (coordinador): “Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina”, número monográfico de la revista *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8 (2011).
- (coordinador, con J. A. SANAHUJA): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2010, 642 pp.
- (coordinador): *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, 2009, 398 pp.
- (director): *El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe: los retos de la gestión del riesgo y la cohesión social*, Ginebra, Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2009, 407 pp.
- (autor): “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, 2009, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- (autor): *Consenso y disenso en la política exterior de España*, Documento de Trabajo nº 25/2008 (02/06/2008), Madrid, Real Instituto Elcano.
- (autor): *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Secretaria General Iberoamericana, 2006, 94 pp.

- (coordinador): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005, 279 pp.
- (autor): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, 299 pp.
- (autor): “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2002, pp. 17-85.
- (autor): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, 299 pp.
- (autor): *1976-1992, Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica*, Madrid, Casa de América, 1994, 247 pp.
- (director): *Los retos del desarrollo humano. El futuro de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe*, 2 vols., San José de Costa Rica, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 1993, vol. I: 283 pp. y vol. II: 855 pp. Versión inglesa: *The Challenges of human development. The future of the Red Cross in Latin America and the Caribbean*, 2 vols., San José de Costa Rica, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 1993, vol. I: 289 pp. y vol. II: 849 pp.
- (coautor): *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, ICI/CEDEAL, 1992, 539 pp.
- (coautor): *España e Iberoamérica: De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989, 104 pp.
- (editor): *Las regiones y Europa: Euskadi*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1987, 148 pp.
- (coordinador): *Las relaciones de vecindad*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1987, 538 pp.
- (autor): “La investigación para la paz”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1987, pp. 15-92.
- (coautor): *España y la OTAN. Textos y Documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, 492 pp.
- (autor): *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1984, 424 pp. (4ª ed. Madrid, Tecnos, 2007). La 3ª ed. revisada y aumentada (1990) se ha publicado en México por la Red Editorial Iberoamericana (1993).
- (autor): *La teoría de las relaciones internacionales en España*, Madrid, International Law Association, 1979, 199 pp.

Artículos de revistas y colaboraciones en libros colectivos

- (autor): “Relaciones Internacionales: una disciplina líquida”, en A. LOZANO VÁZQUEZ, D. J. SARQUÍS RAMÍREZ, J. R. VILLANUEVA LIRA y D. JORGE (coords.): *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales/Siglo XXI, 2019, pp. 45-83.
- (autor): “Fernando Morán y la política iberoamericana”, en A. CUESTA MARTÍNEZ, A. LÓPEZ PINA y J. A. YÁÑEZ BARNUEVO (dirs.): *El lugar de España en las relaciones internacionales. XXXIII aniversario de la incorporación de España a la Comunidad Europea. Libro homenaje a Fernando Morán*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación/Principado de Asturias, 2019, pp. 397-421.
- (autor): “De la Cumbre de Guadalajara (1991) a la reunión de Cancilleres en Guimaraês (2005)”, en E. V. IGLESIAS (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una contribución a su historia*, Madrid, Fundación Astur, 2019, pp. 51-79.
- (autor): “Una reflexión crítica del etnocentrismo dominante en la interpretación de las relaciones internacionales y el derecho internacional”, en J. DíEZ-HOCHLEITNER, C. EXPÓSITO, C. IZQUIERDO SANS y S. TORRECUADRADA (eds.), *Principios y Justicia en el Derecho Internacional. Libro Homenaje al Profesor Antonio Remiro Brotons*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 63-69.
- (autor): “Americanocentrismo y Relaciones Internacionales: la seguridad nacional como referente”, en C. DEL ARENAL y J. A. SANAHUJA (coords.): *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 21-60.
- (autor): “Brasil, las Cumbres Iberoamericanas y el papel de España en América Latina”, Barcelona, *Documentos CIDOB América Latina*, nº 39 (diciembre), 2013.
- (autor): “Democracia y Derechos Humanos en las Cumbres Iberoamericanas: teoría y práctica”, en *Colección Escuela Diplomática* nº 19, monográfico dedicado a “La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina”, 2013, pp. 147-163.
- (autor): “Las Cumbres y el Acervo Iberoamericano ante el nuevo escenario latinoamericano”, en M. S. ORTIZ ORTIZ (comp.): *Iberoamérica hoy: perspectivas de las relaciones iberoamericanas*, Badajoz, SEGIB/CEXECI, 2013, pp. 59-81.
- (autor): “La creciente interdependencia como factor de institucionalización de la sociedad internacional”, en S. TORRES BERNÁRDEZ, J. C. FERNÁNDEZ ROZAS *et al.* (coords.), *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra Homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Madrid, IPROLEX/Universidad Complutense/Universidad del País Vasco, 2013, pp. 889-911.

- (autor): “La Cumbre Iberoamericana de Cádiz: ¿un punto de inflexión en las relaciones de España con América Latina?, en *De la Constitución de Cádiz de 1812 a la Cumbre Iberoamericana de 2012*, Madrid, Universidad Complutense/Centro de Excelencia Jean Monnet “Antonio Truyol”/Fundación Pozuelo Siglo 21, s/a, 2012, pp. 67-75.
- (autor): “Investigación para la paz y Relaciones Internacionales”, en M. AZNAR GÓMEZ (coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en Homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, tomo II, pp. 1929-1949.
- (autor) “América Latina en la política exterior española”, en J. M. BENEYTO y J. C. PEREIRA (dirs.), *Política exterior española: un balance de futuro*, Madrid, Biblioteca Nueva/Instituto Universitario de Estudios Europeos CEU/Siglo XXI, 2011, vol. 1, pp. 243-306.
- (autor) “Globalización, cultura y relaciones internacionales”, en C. M. DÍAZ BARRADO, C. R. FERNÁNDEZ LIESA (dirs.), *La UNESCO y la protección internacional de la cultura en el espacio iberoamericano*, Pamplona, Universidad Carlos III/Civitas/Thomson Reuters, 2011, pp. 25-60.
- (autor) “El Acuerdo de Asociación Multipartes con Colombia y Perú: ¿una nueva etapa en las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina?”, en E. TREMOLADA ÁLVAREZ (ed.): *Europa: ¿un marco de oportunidades?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 71-97.
- (autor) “Las relaciones UE-América Latina y el Caribe: una mirada desde la política exterior española”, en T. Mallo y J. A. Sanahuja (coords.): *Las relaciones de la Unión Europea con América latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2011, pp. 95-122.
- (autor): “Homogeneidad y heterogeneidad en la sociedad internacional como bases de las tendencias hacia la integración y la fragmentación”, en A. J. Rodrigo y C. García (eds.): *Unidad y pluralismo en el Derecho Internacional Público y en la Comunidad Internacional. Coloquio en Homenaje a Oriol Casanovas*, Barcelona, 21-22 de mayo de 2009, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 63-83.
- (autor): “La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, 2011, pp. 71-101.
- (coautor): “La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, en *Nombres Propios 2010*, Madrid, Fundación Carolina, 2011, pp. 111-119.
- (autor): “La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance”, en *Nombres Propios 2010*, Madrid, Fundación Carolina, 2011, pp. 23-29.

- (autor): “Nuevos conflictos internacionales en un mundo crecientemente inseguro”, *Guerra y Paz: 1945-2009. Obra homenaje al Dr. Santiago Torres Bernárdez*, Bilbao, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2010, pp. 167-195.
- (autor): “Globalización y humanización en las relaciones internacionales”, en J. RODRÍGUEZ VIRGILI (ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*, Pamplona, EUNSA, 2010, pp. 223-237.
- (coautor): “La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, en *Nombres Propios 2010*, Madrid, Fundación Carolina, 2010, pp. 111-119.
- (autor): “Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los Bicentenarios”, en C. DEL ARENAL y J.A. SANAHUJA (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2010, pp. 553-632.
- (autor): “Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe”, en Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, *Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, Fundación Carolina, 2010, pp. 25-55.
- (autor): “La nueva arquitectura de la integración en América Latina y el Caribe y las relaciones con la Unión Europea”, en FIIAPP, *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP, 2010, pp. 49-64.
- (autor): “España y los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Latinoamericanas”, en *Nombres Propios 2009*, Madrid, Fundación Carolina, 2010, pp. 41-44.
- (autor) *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, DT 2009/1, Madrid, Centro de Estudios de Iberoamericana, Universidad Rey Juan Carlos, 2009.
- (autor): “Las relaciones entre la UE y América Latina ante la Presidencia española de la UE”, en F. ALDECOA, L. N. GONZÁLEZ ALONSO y M. GUZMÁN (coords.): *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa, Cuadernos de la Escuela Diplomática*, 38, Madrid, 2009, pp. 185-201.
- (autor): “Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina”, en C. DEL ARENAL (coord.): *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y Perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, 2009, pp. 21-85.
- (autor): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y puesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo nº 36/2009 (09/07/2009), Madrid, Real Instituto Elcano.

- (autor): “La Cumbre de San Salvador: la normalización del proceso y el reto de la visibilidad”, en *Nombres Propios* 2008, Madrid, Fundación Carolina, 2009, pp. 209-213.
- (autor): “Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007”, *Anuario Internacional CIDOB* 2008. *Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales en 2007*, 2008, pp. 337-350.
- (autor): “El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina”, en C. DÍAZ BARRADO, C. R. FERNÁNDEZ LIESA y P. ZAPATERO MIGUEL (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, 2008, pp. 27-50.
- (autor): “Más allá de la Cumbre de Santiago de Chile”, en *Nombres Propios* 2007, Madrid, Fundación Carolina, 2008, pp. 201-205.
- (autor): “La Cumbre de Montevideo: ¿éxito o fracaso?”, en *Nombres Propios* 2007, Madrid, Fundación Carolina, 2008, pp. 35-40.
- (autor): “Democracia y Derechos Humanos en las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Revista Electrónica Iberoamericana* (www.urjc.es/~ceib/), vol. 1, nº 1, 2007.
- (autor): “La dimensión regional de la política iberoamericana de España”, *Quórum. Revista Iberoamericana*, vol. 19 (invierno), 2007, pp. 27-36.
- (autor): “¿Una nueva etapa en las Cumbres Iberoamericanas?”, en J. J. DE CASTRO RUANO y GORKA ORUETA ESTIBARIZ (eds.): *Escritos de internacionalistas en homenaje al profesor Iñaki Aguirre Zabala*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2007, pp. 179-196.
- (autor): “La Cumbre de Salamanca: una nueva apuesta por el espacio iberoamericano”, en *Nombres Propios* 2006, Madrid, Fundación Carolina, 2007, pp. 31-35.
- (coautor): “La integración regional en América Latina: los condicionantes externos”, en José Vidal-Beneyto (coord.): *Progreso sostenible e integración regional en América Latina. Programa PAL*, Valencia, Fundación Amela, 2006, pp. 39-48.
- (autor): “Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina”, en C. FRERES y J. A. SANAHUJA (coords.): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, 2006, pp. 301-319.
- (autor): “Transición democrática y política exterior: el proceso de inserción de España en la sociedad internacional (1976-1988)”, en *La transición a la democracia y la integración de España en la Unión Europea. Una contribución al futuro de Bosnia y Herzegovina*, Madrid, AEI, 2005, pp. 155-168.

- (autor): “Salamanca: balance de la Cumbre”, *Política Exterior*, vol. XIX, nº 108 (noviembre/diciembre), 2005, pp. 105-116.
- (autor): “En torno al concepto de sociedad internacional”, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo*, Sevilla, Universidad de Córdoba/Universidad de Sevilla/Universidad de Málaga, 2005, pp. 453-464.
- (autor): “Transición y cambio en la política latinoamericana de España”, *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Madrid, Real Instituto Elcano/Ariel, 2005, pp. 17-43.
- (autor): “Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización”, *América Latina Hoy*, vol. 40 (agosto), 2005, pp. 57-72.
- (autor): “España y las Cumbres Iberoamericanas”, *Tribuna Americana. Revista de Reflexión Política*, nº 5 (1^{er} semestre), 2005, pp. 85-101.
- (autor): “Las Cumbres Iberoamericanas ante el futuro”, en C. DEL ARENAL (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005, pp. 235-261.
- (autor): “Introducción: construyendo un espacio común iberoamericano”, en C. DEL ARENAL (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005, pp. XVII-XXII.
- (autor): “Significación de ‘Comunidad Internacional y Sociedad Internacional’ (1943) en el marco de la doctrina española posterior”, en C. GARCÍA SEGURA y E. VILARIÑO (coords.): *Comunidad Internacional y Sociedad Internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Gernika, Munduan Paz y Desarrollo, 2005, pp. 33-53.
- (autor): “La política latinoamericana del gobierno socialista”, *Política Exterior*, vol. XIX, nº 105 (mayo/junio), 2005, pp. 115-126.
- (autor): “La Cumbre de San José de Costa Rica: ¿Punto de inflexión en la dinámica de las Cumbres?”, *Quórum, Revista Iberoamericana*, nº 11 (primavera) 2005, pp. 79-89.
- (autor): “De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)”, *DT 7* (15/2/2005), Madrid, Real Instituto Elcano, 2005.
- (autor): “La política exterior del gobierno socialista”, *Política Exterior*, nº 100 (julio/agosto), 2004, pp. 111-126.
- (autor): “¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres?”, *DT*, nº 37 (28/06/2004), Madrid, Real Instituto Elcano, 2004.
- (autor): “La retirada de las tropas de Irak y la necesidad de una nueva política exterior”, *ARI*, nº 82 (29/04/2004), Madrid, Real Instituto Elcano, 2004.

- (autor): “La política exterior de España después de Irak”, *Perspectivas Exteriores* 2004. *Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Real Instituto Elcano, 2004, pp. 71-88.
- (autor): “La política española hacia América Latina en 2002”, *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2003, pp. 14-41.
- (autor): “Estados Unidos y la política latinoamericana de España”, *Política Exterior*, vol. XVII, nº 93 (mayo-junio), 2003, pp. 183-193.
- (autor): “Transición democrática y política exterior: el proceso de inserción de España en la sociedad internacional (1976-1988)”, en A. POLIMAC e I. BAMBURAC (coords.): *La transición a la democracia y la integración de España en la Unión Europea. Una contribución al futuro de Bosnia y Herzegovina*, Madrid, AECI y Mediacentar (Sarajevo), 2003, pp. 155-168.
- (autor): “La dimensión política de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico: una visión desde España”, en P. BUSTELO y J. A. SOTILLO (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2002, pp. 109-127.
- (autor): “Prólogo” a la obra de FRED HALLIDAY: *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2002, pp. 13-22.
- (autor): “De Guadalajara a Lima: las Cumbres Iberoamericanas, una realidad en marcha”, en T. MALLO y L. RUIZ JIMÉNEZ (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategia de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 2002, pp. 75-81.
- (autor): “La relación de cooperación en materia de seguridad entre la Unión Europea y América Latina”, en G. PALOMARES (ed.): *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado/Tirant lo Blanch, 2002, pp. 175-225.
- (autor): “Aspectos jurídico-políticos de la ampliación de la Unión Europea”, en *La Unión Europea: logros y desafíos*, *Monografías del CESEDEN*, nº 48, Madrid, 2001, pp. 49-81.
- (autor): “Nuevos ámbitos de la cooperación política de la Unión Europea con Iberoamérica: Comentario”, en *Tribuna Joven. Temas de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional. Papeles de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2001, pp. 153-155.
- (autor): “Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno: Balance y perspectivas”, en F. ROJAS ARAVENA (ed.): *Las Cumbres Iberoamericanas: Una mirada global*, Caracas, FLACSO Chile/Nueva Sociedad, 2000, pp. 27-42.

- (autor): “Las relaciones de la Unión Europea con los distintos mercados comunes latinoamericanos”, en J. BELTRÁN DE HEREDIA (coord.): *Una solución a la crisis latinoamericana actual: integración, educación y desarrollo*, Congreso Cátedra UNESCO, Bilbao, Universidad de Deusto, 2000, pp. 149-160.
- (autor): “La política exterior de España hacia Centroamérica”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1999*, Madrid, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Tecnos, 2000, pp. 235-272.
- (autor): “Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y las relaciones entre España e Iberoamérica”, en *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (1999)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2000, pp. 247-270.
- (autor): “La política exterior de España hacia Iberoamérica y las Cumbres Iberoamericanas”, en *Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década, Monografías del CESEDEN*, nº 34, Madrid, 2000, pp. 59-85.
- (autor): “La enseñanza de las Relaciones Internacionales en España”, en Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, en *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el Mundo Mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (1997)*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1999, pp. 319-338.
- (autor): “Descubrir y reinventar el Mediterráneo: del choque al diálogo entre civilizaciones”, en *Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI, Monografías del CESEDEN*, nº 28, Madrid, 1999, pp. 101-120.
- (autor): “Las Cumbres Iberoamericanas: entre el agotamiento y la revitalización”, en Casa de América, *La OEA, a sus cincuenta años, reflexiona ante el siglo XXI*, Madrid, Casa de América, 1999, pp. 200-213.
- (autor): “Teoría de las relaciones internacionales y sociedad internacional”, *Actas del IV Congreso Vasco de Sociología*, vol. II, Bilbao, Asociación Vasca de Sociología/ Gobierno Vasco, 1998, pp. 753-760.
- (autor): “Iberoamérica”, en A. DE BLAS GUERRERO (dir.): *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 226-229.
- (autor): “Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1 (otoño-invierno), 1997, pp. 111-138.
- (autor): “El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo escenario mundial”, en Instituto Complutense de América Latina,

Las nuevas relaciones de la Unión Europea con América Latina: comercio, cooperación y desarrollo, Madrid, ICAL, 1996, pp. 29-61.

- (autor): “Afrontando los retos de un nuevo mundo”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España. Especial 50 aniversario de las Naciones Unidas*, nº 5-6 (octubre-diciembre), 1995, pp. 66-73.
- (autor): “Balance y perspectivas de cuatro Cumbres Iberoamericanas”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 89 (julio-septiembre), 1995, pp. 35-59.
- (autor): “Cambios en la Sociedad Internacional y Organización de las Naciones Unidas”, en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas, Colección Escuela Diplomática*, nº 2, 1995, pp. 7-24. Una primera versión reducida fue publicada, con el título: “Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial”, en M. SEARA VÁZQUEZ (comp.): *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 313-329.
- (autor): “La política exterior española en Iberoamérica (1982-1992)”, en R. CALDUCH (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ciencias Sociales, 1994, pp. 279-302.
- (autor): “La visión de la sociedad mundial en la Escuela de Salamanca”, en A. MANGAS MARTÍN (ed.): *La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América. Del pasado al futuro*, Salamanca, Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1993, pp. 27-48.
- (autor): “La política iberoamericana de los Gobiernos socialistas”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1993, pp. 157-237.
- (autor): “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 79-99.
- (autor): “La Comunidad Europea y América Latina: ¿En los umbrales de una nueva etapa?”, *Sistema*, nº 114-115 (junio), 1993, pp. 235-253.
- (autor): “Las Cumbres Iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones”, *Tiempo de Paz*, nº 24-25 (verano-otoño), 1992, pp. 5-13.
- (autor): “El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, nº 4 (julio) 1992, pp. 17-25.
- (autor): “Las relaciones entre España e Iberoamérica en 1991”, *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, CIDOB, 1992, pp. 57-61.

- (autor): “La dimensión humana de las relaciones internacionales: el papel de la Cruz Roja”, en AA.VV.: *La regulación jurídica de los conflictos armados*, Barcelona, Cruz Roja Cataluña, 1992, pp. 33-54.
- (autor): “La Comunidad Iberoamericana de Naciones y 1992: un reto para la política iberoamericana de España”, *Anuario Iberoamericano* 92, Madrid, Agencia EFE, 1992, pp. 479-491.
- (autor): “La posición exterior de España”, en R. COTARELO (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 389-428.
- (autor): “España en el mundo”, en *El libro de España*, Pabellón de España, Expo '92, Sevilla, 1992, pp. 329-351.
- (autor): “La Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la utopía y la realidad”, *Revista de Occidente*, nº 131, 1992, pp. 163-179.
- (autor): “Spain”, en G. CIAVARINI AZZI: *Survey of the Research on the Community Worldwide*, International Political Science Association, 1991, 39-44.
- (autor): “El nuevo escenario mundial y los estudios internacionales”, *Estudios Internacionales. Revista del IRIPAZ*, Guatemala, año 2, nº 4 (julio-diciembre), 1991, pp. 71-77.
- (autor): “Paz y derechos humanos en el ámbito internacional”, en AA.VV.: *El derecho al desarrollo o el desarrollo de los derechos*, Madrid, Instituto Ciencia y Sociedad/Editorial Complutense, 1991, pp. 315-334.
- (autor): “Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio”, en J. VIDAL-BENEYTO (ed.): *España a debate. I. La política*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 45-65.
- (autor): “Las relaciones actuales de España con Iberoamérica”, *Ideas* '92, nº 8 (primavera), Miami, 1991, pp. 29-44.
- (autor): “Ecología y pacifismo”, en *Ecología y ecologismo. Cuadernos de Extensión Universitaria*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1990, pp. 39-47.
- (autor): “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, nº 2, 1990, pp. 329-366.
- (autor): “La Cruz Roja y la paz en el mundo actual”, en *I Jornadas de Derecho Internacional Humanitario 1988*, Sevilla, Cruz Roja/AIETI/Universidad de Sevilla, 1990, pp. 19-42. También publicado en *Tiempo de Paz*, nº 17-18 (otoño-invierno), 1990, pp. 45-57.
- (autor): “Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España”, *Leviatán*, nº 39 (primavera), 1990, pp. 33-48.

- (coautor): “Relaciones exteriores de España, 1989”, *Anuario Internacional CIDOB* 1989, Barcelona, 1990, pp. 13-29.
- (autor): “La investigación para la paz”, *Relaciones Internacionales*, Heredia, Costa Rica, nº 28 (julio-septiembre), 1989, pp. 7-49. Publicado también en *Estudios Internacionales, Revista del IRIPAZ*, Guatemala, año 1, nº 2 (julio-diciembre) 1990, pp. 147-195.
- (autor): “La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, nº 86 (abril-junio), 1989, pp. 153-182. Publicado también en *Relaciones Internacionales*, Heredia, Costa Rica, nº 32-33, 1990, pp. 9-20.
- (autor): “La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas”, *Foro Internacional*, México, vol. 29, 1989, pp. 583-629. Versión amplia del anterior artículo.
- (autor): “Las relaciones entre España y América Latina”, en AA.VV.: *América Latina y Europa Occidental en el umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile, PNUD/CEPAL, 1989, pp. 1-45.
- (autor): “El fenómeno nacionalista y regional en la Comunidad Europea”, *Movimiento Europeo*, nº 15 (invierno), 1989, pp. 30-34.
- (autor): “El estudio de las relaciones internacionales en España”, *Foro Internacional*, México, vol. 29, 1989, pp. 719-730.
- (autor): “Relaciones exteriores”, en *España 1989*, Madrid, Ministerio del Portavoz del Gobierno, 1989, pp. 165-194. Actualizado para las ediciones de *España 1990*, *España 1991*, *España 1992*, *España 1993* y *España 1994*.
- (autor): “La noción de paz y la educación para la paz”, en *Seminario sobre Formación de Monitores de Educación para la Paz*, *Informes Técnicos de la Cruz Roja*, nº 14, 1989, pp. 23-37.
- (autor): “La Universidad del País Vasco: Retos y problemas”, *Cuadernos de Alzate*, nº 6 (abril-septiembre), 1987, pp. 74-81.
- (autor): “La investigación sobre la paz: pasado, presente y futuro”, en *Congreso Internacional sobre la Paz*, tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 549-586.
- (autor): “La investigación científica sobre la paz: tendencias y problemas”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 45, 1987, pp. 415-440.
- (autor): “Guerra, desarme y desarrollo”, en *Seminario de Cooperación para el Desarrollo en la Prevención de los Conflictos Bélicos. Informes Técnicos de la Cruz Roja Española*, nº 6, 1987, pp. 53-62.
- (autor) *Paz y Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano

- de Derechos Humanos, 1987, 28 pp. Publicado también en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, n° 5 (enero-junio), 1987, pp. 5-22.
- (autor): “Las regiones en el proceso de construcción política de Europa”, en C. DEL ARENAL (ed.): *Las regiones y Europa: Euskadi*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1987, pp. 7-30.
 - (autor): “En torno a la noción de vecindad en las relaciones internacionales”, en C. DEL ARENAL (coord.): *Las relaciones de vecindad*, Bilbao, Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 1987, pp. 19-26.
 - (autor): “La reforma institucional de la Comunidad Europea: Análisis e implicaciones de los Informes Dooge”, en L. AGUIAR DE LUQUE (coord.): *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la C.E.E. y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1986, pp. 405-419.
 - (autor): “Problemas y perspectivas de las relaciones internacionales como teoría y como ciencia”, en *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Libro-Homenaje al profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, 1986, pp. 123-146.
 - (autor): “Los Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, n° 2 (abril-junio), 1985, pp. 453-461.
 - (autor): “Dos necesidades: reforma y colaboración”, en AA.VV.: *Informar de Economía*, Agrupación de Periodistas de Información Económica/Banco de Santander, Madrid, 1985, pp. 429-433.
 - (autor): “El Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, n° 1 (enero-marzo), 1985, pp. 7-39.
 - (autor): “Una aproximación dialéctica a la teoría de las relaciones internacionales”, *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, 1983, pp. 41-69.
 - (autor): “Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, n° 3 (julio-septiembre), 1983, pp. 501-524.
 - (autor): “Las relaciones internacionales como disciplina científica en la URSS”, *Sistema*, n° 52 (enero), 1983, pp. 65-83. Publicado también con el título: “Problemas y perspectivas del estudio de las relaciones internacionales en la URSS”, *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, 1982, pp. 57-85.
 - (autor): “Relaciones internacionales: teoría de la sociedad internacional”, *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, 1981, pp. 83-108.
 - (autor): “La génesis de las relaciones internacionales como disciplina científica”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, n° 4 (octubre-diciembre) 1981, pp. 849-892.
 - (autor): “Un proyecto de Constitución europea en el XIX español”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, n°1 (enero-marzo), 1981, pp. 45-79.

- (autor): “La Sociedad Europea para el Estudio de las Relaciones Internacionales”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 1, nº 1 (enero-marzo) 1980, pp. 129-141.
- (autor): “El Derecho Internacional Público y las Relaciones Internacionales como ciencias de la realidad internacional”, *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, 1980, pp. 17-47.
- (autor): “El estudio de las relaciones internacionales en la España del siglo XIX”, *Revista de Política Internacional*, nº 163 (mayo-junio), 1979, pp. 7-45.
- (autor): “Las Casas y su concepción de la sociedad internacional”, *Estudios de Deusto*, vol. XXV, nº 1 (enero-junio), 1977, pp. 27-54.
- (autor): “Don Juan Manuel y su visión de la sociedad internacional del siglo XIV”, *Cuadernos Hispanoamericanos*, nº 308 (febrero), 1976, pp. 90-109.
- (autor): “La teoría de la servidumbre natural en el pensamiento español de los siglos XVI y XVII”, *Historiografía y Bibliografía Americanistas*, vols. XIX-XX, (1975-1976, pp. 67-124.
- (autor): “La función del ejército en la sociedad”, *Boletín Informativo de Ciencia Política*, nº 9 (abril), 1972, pp. 120-127.

Relación de autores/as

Esther Barbé Izuel

Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Investigadora asociada senior en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y directora del Observatorio de Política Exterior Europea. Tiene experiencia como miembro de Consejos Científicos, entre otros, European University Institute (Florencia) y Real Instituto Elcano, y de Consejos Asesores de publicaciones, como *European Journal of International Relations*, *Mediterranean Politics* o *Foreign Policy*. Ha dirigido proyectos de investigación españoles de I+D+i y participado en proyectos de los Programa Marco de la Comisión Europea. Es autora de numerosos libros y artículos en revistas académicas (*International Affairs*, *Cooperation and Conflict*, *Journal of Common Market Studies*, *Journal of European Public Policy*, *Global Society*, *Mediterranean Politics*, *International Relations*). Entre sus libros recientes, como autora o editora, destacan *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, 2021; *European Union contested*, 2020; *Relaciones Internacionales*, 2020; *The EU in a 'No One's World': Policy responses to an unsettled multilateral system*, 2016; *La Unión Europea en las relaciones internacionales*, 2014. Como profesora invitada, ha impartido cursos en numerosas universidades españolas y extranjeras (Georgetown, Reading, Kent, Miami, Instituto Universitario Europeo en Florencia, Sciences Po-París, College of Europe-Natolin, Universidad Libre de Bruselas, Universidad de Ljubljana, Rafael Landívar-Guatemala, ITAM-México, UNAM-México, Catania).

Rafael Calduch Cervera

Profesor Emérito de la Universidad Camilo José Cela (2023). Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad

Complutense de Madrid (2000-2023). Doctor en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Sección Políticas, por la Universidad Complutense de Madrid (1979). Diplomado en Altos Estudios Militares por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en 1996. Premio Extraordinario de Licenciatura (1975). Cruz al Mérito Aeronáutico con distintivo blanco (2001). Fue director del departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid entre 2008 y 2012; director de la revista científica Estudios Internacionales Complutense (2004-2016); coordinador del Grado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (2009-2012), director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (2001-2003). Director de 24 tesis doctorales todas ellas con la máxima calificación académica. Socio fundador de International Political Risks Analysis S.L. (2013-2023). Comentarista de Política Internacional del *BBC World Service* (2003-2008) y en el programa *La Noche* de TVE (1989-1990).

Yleana Margarita Cid Capetillo

Licenciada y Maestra en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctora en “Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización”, por el departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), de la Universidad Complutense de Madrid. Profesora e investigadora en la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de UNAM. Sus temas de investigación son: Teoría de las Relaciones Internacionales, Negociaciones Internacionales, Política Internacional e Historia de las Relaciones Internacionales. Es miembro activo de la *International Studies Association* y de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), de la que actualmente es vicepresidenta.

Miryam Colacrai

Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora principal del Consejo Nacio-

nal de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Honoraria de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales desde octubre de 2019 donde fue profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales durante 30 años. Profesora de posgrados en Relaciones Internacionales en Argentina y el exterior. Codirectora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional en la Universidad Nacional de Rosario (CERIR-CEI-UNR). Codirectora de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* (CUPEA) desde 2016. Fundadora y coordinadora de la “Cátedra Chile” (desde 2012). Directora del Comité de Estudios Antárticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Sus áreas de investigación son: Teoría de las Relaciones Internacionales, Relaciones políticas bilaterales Argentina-Chile, Actores subnacionales y política exterior, Antártida.

Cástor Miguel Díaz Barrado

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y director del Centro de Investigación de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC). Es Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España. Sus principales líneas de investigación son: derechos humanos, integración en América latina y el Caribe, realidad iberoamericana, mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y desarrollo sostenible y sostenibilidad. Ha sido profesor invitado en numerosas universidades y centros de investigación de Europa y América. Es coordinador del grupo de investigación de alto rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos. Director de la *Revista Electrónica Iberoamericana*. Es profesor invitado de la Universidad de Paris-X Nanterre, y ha realizado estancias de investigación en distintas universidades como Oxford, Lisboa y Nantes. Es codirector del Laboratorio Iberoamericano sobre Cultura, Comercio y Desarrollo de la URJC y Universidad de La Habana.

Rafael Grasa Hernández

Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, donde coordina su doctorado en *Politics, Policies and International Relations* y el máster universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y

Desarrollo. Desde hace más de 15 años trabaja de forma intensa en estudios sobre Colombia, la construcción de la paz y la reforma del sector de seguridad, en colaboración con universidades y centros académicos e instituciones diversas (Escuela Superior de Guerra, Cámara de Comercio de Bogotá, Federación Colombiana de Municipios, PNUD, Folke Bernadotte Academie, entre otros).

Susanne Gratius

Profesora en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) e investigadora senior asociada de Barcelona Centre for International Affairs, CIDOB. Entre 2011y 2013 fue profesora en el departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) e Investigadora senior de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid. Ha trabajado como Investigadora responsable de América Latina en la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) en Berlín, fue investigadora y doctoranda en el Instituto Latinoamericano del GIGA en Hamburgo y coordinadora en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid. Su investigación se centra en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, la política de España y la UE hacia América Latina y la política exterior de América Latina, así como la situación en Cuba, Brasil y Venezuela.

Gladys Lechini

Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magister en Ciencias Sociales (FLACSO) y doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo (Brasil). Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNR. Codirectora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Directora del programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur de Rosario (PRECSUR), que incluye los programas de Estudios América Latina-África (PEALA), Argentina-Brasil (PEAB), el Grupo de Estudios sobre la India (GEIR) y Grupo de Estudios sobre Medio Oriente (GEMO). Directora del Instituto Rosario de Estudios sobre el Mundo Árabe e Islámico (IREMAI). Coordinadora del departamento África del Instituto de Relaciones Internacional de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Sus áreas de especialización son: Relaciones

Internacionales, África, Política exterior, Argentina, Brasil y Sudáfrica, Cooperación Sur-Sur, Relaciones entre América Latina y África, Estudios sobre África y Medio Oriente, BRICS e IBSA. Ha publicado cuatro libros individuales, trece en coautoría o como compiladora, sesenta capítulos de libro y más de cien artículos en revistas especializadas.

Manuel Medina Ortega

Licenciado en Derecho por la Universidad de La Laguna. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense. Becario Fulbright 1961-1962. Master of Comparative Law, por la Columbia University, Nueva York, 1962. Catedrático jubilado de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, exdecano de la Facultad y exdirector del departamento de Relaciones Internacionales. Catedrático de Derecho Internacional público y privado de la Universidad de La Laguna y vicerrector de esta Universidad para el Campus de Las Palmas de Gran Canaria entre 1975 y 1978. Director del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Complutense entre 1979 y 1982. Diputado a Cortes y Diputado del Parlamento Europeo entre 1982 y 2009. Director de la *Revista de Estudios internacionales*. Gran Cruz de La Orden de Bernardo O'Higgins (Chile), Gran Cruz de la Orden de Nariño (Colombia), Gran Cruz de la Orden de Francisco de Miranda (Venezuela), Gran Cruz de la Orden del Águila Azteca (México), Caballero de la Orden de Mayo (Argentina), Orden del Fénix (Grecia), Encomienda de Número de la Orden de Isabel la Católica (España).

Manuel Montobbio

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona, posgraduado en Altos Estudios Europeos por el Colegio de Europa (Brujas, Bélgica) y licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Diplomático de carrera desde 1987, ha desarrollado una doble trayectoria diplomática y académica y literaria. La primera le ha llevado a ser Embajador Representante Permanente de España en el Consejo de Europa, Embajador de España en Andorra y en Albania, Delegado Permanente Adjunto de España ante la OCDE y a estar destinado en San Salvador, Yakarta, México y Guatemala; así como a desempeñar diferentes responsabilidades en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, como las de Emba-

jador en Misión Especial, responsable del Plan de Acción para la promoción de la presencia de españoles en organizaciones e instituciones internacionales, así como para el Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004; Director del Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación, y Vocal Asesor de la Oficina de Análisis y Previsión. La segunda, a ser el autor de *La perplejidad del quetzal. La construcción de la paz en Guatemala* (2019/2021), *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales* (2017), *Búñkeres* (2015), *Tiempo diplomático* (2012), *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global* (2008) y *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador* (1999), de varios libros de poesía y de numerosas publicaciones sobre procesos de paz y construcción de la paz, relaciones internacionales e interculturales, transiciones políticas y política comparada. Igualmente, a impartir cursos de doctorado y de posgrado en diversas universidades. La web www.manuelmontobbio.net ofrece una aproximación a su obra académica y literaria.

Carlos Murillo Zamora

Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional, Costa Rica. Catedrático de Relaciones Internacionales y de Administración Pública. Investigador en temas de Relaciones Internacionales, seguridad internacional y política exterior. Fue director del Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (UCR) entre 2020-2023. Entre sus publicaciones, destaca: *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado* (UNA, 2018); *Seguridad en el siglo XXI. Retos y desafíos en un sistema internacional transformado* (UNA, 2022) y “Análisis de política exterior en un contexto cambiante: una aproximación”, *Revista Relaciones Internacionales*, 2023, 96.1.

Gustavo Palomares Lerma

Director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM); catedrático europeo Jean Monnet en Políticas y Comunicación de la Unión Europea y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Hasta su elección como director del IUGM, ha sido decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología en la UNED; después

de haber presidido durante siete años el Instituto de Altos Estudios Europeos y la Red Internacional de Universidades para la Paz (REDIUNIPAZ). En la actualidad es también el coordinador del programa de doctorado en Seguridad Internacional, después de haber sido el coordinador del programa en Ciencia Política en la Escuela Internacional de Doctorado de esa Universidad.

Roberto Russell

Ph.D. en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies. Profesor Plenario de la Universidad Di Tella. Presidente de la Fundación Vidanta. Exdirector de Asuntos Académicos del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. Se desempeñó como profesor de Relaciones Internacionales y Política Exterior Argentina en las universidades de Buenos Aires y San Andrés y en FLACSO/Argentina. Además, fue Latin American Visiting Scholar del Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres (1981); y profesor visitante de la Universidad de Beijing (1984); del departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown (1988); de la Cátedra Domingo Faustino Sarmiento de la Universidad de Salamanca (1999); y del Instituto Ortega y Gasset, Madrid (2001/2002). Ha sido consultor e investigador en temas de educación universitaria y de relaciones internacionales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), o la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha escrito y editado varios libros y publicado más de 150 artículos en libros y revistas especializadas sobre teoría de las relaciones internacionales, relaciones internacionales de América Latina y política exterior argentina.

Felipe Sahagún

Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid en 1986. Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia, Nueva York, en 1979. Becario Fulbright en dicha universidad entre 1976 y 1979. Diplomado en Altos Estudios Militares (CESEDEN) en 1997. Desde 1981 es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor titular desde 1987. Coordinador del anuario *Panorama Estra-*

tégico del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) desde 2010. Miembro del Consejo Editorial de *El Mundo* desde su fundación, en 1989. Autor de tres libros: *El Mundo fue Noticia*, *Europa ante el Siglo XXI* y *De Gutenberg a Internet*, y de más de 100 artículos académicos.

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de Relaciones Internacionales de la UCM y profesor de la Escuela Diplomática. Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Asesor especial para América Latina y el Caribe del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*).

Arturo Santa Cruz

Profesor investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, y director del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) de la Universidad de Guadalajara. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Cornell. Es autor de *US Hegemony and the Americas: Power and Economic Statecraft in International Relations* (Routledge, 2020); *Mexico-United States Relations: The Semantics of Sovereignty* (Routledge, 2012); coautor de *América del Norte*, volumen 1 de la serie “Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011); *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm* (Routledge, 2005), y de *Un debate teórico empíricamente ilustrado: La construcción de la soberanía japonesa, 1853-1902* (Universidad de Guadalajara, 2000). Es editor o coeditor de, entre otros libros, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (Oxford University Press, 2013); *The State and Security in Mexico: Transformation and Crisis in Regional Perspective* (Routledge, 2012); *La política sin fronteras. O la ubicuidad de lo distintivo* (CIDE, 2012) y *El constructivismo y las relaciones internacionales* (CIDE, 2009). También ha publicado artículos en revistas especializadas, tales como *International Organization*, *Journal of Latin American Studies*, *Estudios In-*

ternacionales y Foro Internacional, así como varios capítulos en libros y la entrada “International Relations in México”, en la *Oxford Encyclopedia of International Studies*. Es editor de la revista *México y la Cuenca del Pacífico*.

Juan Gabriel Tokatlian

Sociólogo, con una Maestría y un Ph.D. (1990) en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies. Desde 2009 es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Di Tella. Fue profesor en la Universidad de San Andrés entre 1999-2008. Ha publicado varios libros, ensayos y artículos de opinión sobre la política exterior de Argentina y de Colombia, sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sobre el sistema global contemporáneo y sobre el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.

Alberto van Klaveren

Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, Master of Arts in International Studies, University of Denver, y Doctorandus en Ciencia Política, Universidad de Leiden, Países Bajos. Profesor titular del Instituto de Estudios Internacionales y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, especializándose en las áreas de relaciones internacionales y su vinculación con el derecho internacional, política exterior comparada, política exterior de Chile y temas europeos. También se desempeñó como director adjunto del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA); director académico de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y profesor del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, España. Editor, autor de libros y artículos académicos sobre política exterior, relaciones y derecho internacionales y política comparada publicados en América Latina, Estados Unidos y Europa. Desde marzo de 2023 se desempeña como Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Entre 2006 y 2009 fue subsecretario de Relaciones Exteriores. Anteriormente, desde el año 2001, fue Embajador en Bélgica, Luxemburgo y la Unión Europea.

En la aparición y desarrollo de la disciplina de las Relaciones Internacionales en España y en español, el profesor Celestino del Arenal ocupa un lugar clave. Su extensa obra ha girado en torno a asuntos esenciales: la naturaleza de la sociedad internacional; la política exterior española y, en conexión con esto, el hecho iberoamericano y la gestación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Su trabajo compaginó la actividad intelectual con labores institucionales y de compromiso político, siempre con una visión europeísta, democrática y moderna. Colaboró activamente con la Fundación Carolina, de cuyo consejo científico y asesor ha sido miembro, y en cuyas colecciones publicó algunas de sus obras más importantes. Este libro, en el que participan 17 especialistas vinculados a su magisterio, es un homenaje académico a su trayectoria.