



**América Latina:
geopolítica e integración**

291



NUEVA SOCIEDAD

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

Directora: Svenja Blanke

Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Coordinadora de producción: Silvina Cucchi

Plataforma digital: Mariano Schuster, Eugenia Corriés

Administración: Vanesa Knoop, Karín Ohmann

NUEVA SOCIEDAD Nº 291

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

Diagramación: Fabiana Di Matteo

Ilustraciones: Eloar Guazzelli

Corrección: Germán Conde, Vera Giaconi

Traducción al inglés de los sumarios: Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran **NUEVA SOCIEDAD** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 3708-1330

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

<www.nuso.org>

El portal **NUEVA SOCIEDAD** es una plataforma de reflexión sobre América Latina.
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.

 **NUEVA
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Enero-Febrero 2021

Índice

COYUNTURA

- 4661 **Verónica Giménez Béliveau.** Salud, ciencia y creencias
en tiempos de pandemia 4
- 4662 **Carmelo Mesa-Lago.** La privatización de las pensiones en
América Latina. Promesas y realidades 15

TRIBUNA GLOBAL

- 4663 **Aminah Mohammad-Arif / Jules Naudet.** La democracia india
frente al desafío del nacionalismo hindú..... 28

TEMA CENTRAL

- 4664 **Guadalupe González / Mónica Hirst / Carlos Luján /
Carlos Romero / Juan Gabriel Tokatlian.** Coyuntura crítica,
transición de poder y vaciamiento latinoamericano 49
- 4665 **Luis Schenoni / Andrés Malamud.** Sobre la creciente irrelevancia
de América Latina 66
- 4666 **Maristella Svampa.** La pandemia desde América Latina. Nueve
tesis para un balance provisorio 80
- 4667 **Yasmin Fahimi.** Europa y América Latina: ¿cómo enfrentar juntos
una transformación social y ecológica? 101
- 4668 **Esteban Actis / Bernabé Malacalza.** Las políticas exteriores
de América Latina en tiempos de autonomía líquida 114
- 4669 **Carlos R.S. Milani:** ¿De «BRICS» a «TRICS»? Brasil y Turquía:
entre la política doméstica y la geopolítica mundial..... 127
- 4670 **José Antonio Sanahuja.** Pacto verde y «Doctrina Sinatra».
¿Por qué son importantes para América Latina?..... 141
- 4671 **Carlos Ominami P.** Prosur: ¿integración o revancha ideológica?..... 157
- 4672 **Alejandro Frenkel / Diego Azzi.** Jair Bolsonaro y la desintegración
de América del Sur: ¿un paréntesis? 169
- 4673 **Rafael Rojas.** ¿Amigos entrañables, vecinos distantes?
Andrés Manuel López Obrador y Donald Trump..... 182

ENSAYO

- 4674 **Horacio Tarcus.** El ciclo histórico de las revistas latinoamericanas.
Trazos de una genealogía 192

SUMMARIES

Segunda página

Si en las décadas de 2000 y 2010 predominan en América Latina y el Caribe los discursos sobre la integración y el latinoamericanismo, la de 2020 encuentra al subcontinente sumido en la fragmentación, sin proyectos hegemónicos y con una decreciente relevancia internacional. Tras un ciclo neoliberal y otro progresista –que si bien no cubrieron toda la región, definieron climas de época–, hoy predominan la heterogeneidad y la incertidumbre, profundizadas por el giro político en Brasil. En ese marco, el Tema Central de este número de Nueva Sociedad convoca diferentes miradas sobre la geopolítica y la (des)integración latinoamericanas.

El artículo colectivo de Guadalupe González, Mónica Hirst, Carlos Luján, Carlos Romero y Juan Gabriel Tokatlian que abre el *dossier* pone el foco en la impotencia política de América Latina y el Caribe frente a la coyuntura crítica global, en un escenario agravado por la pandemia de covid-19 y caracterizado por las tensiones entre China y Estados Unidos, y analiza las peculiaridades de la crisis tanto del regionalismo latinoamericano como del multilateralismo interamericano. Para Luis Schenoni y Andrés Malamud, el apogeo de América Latina brilla a sus espaldas, ya que, a lo largo del último siglo, la región perdió posiciones en todos los indicadores de relevancia disponibles: proporción de la población mundial, peso estratégico, volumen comercial, proyección militar y capacidad diplomática. Pero, sostienen, es necesario evitar tanto el negacionismo como el declinismo, dos visiones que impiden buscar soluciones a los problemas actuales. Maristella Svampa, por su parte, construye nueve tesis para pensar un balance aún provisorio de lo ocurrido en América Latina en tiempos del covid-19. Si bien la pandemia colocó en el centro cuestiones antes periféricas, las reacciones son aún débiles para enfrentar la necesidad de cambios profundos derivada de la crisis socioecológica. América Latina no puede quedar fuera de las grandes discusiones globales si quiere tener alguna incidencia en el futuro global y no limitarse a importar discursos y propuestas del Norte.

En medio de una competencia cada vez más pronunciada entre múltiples centros de poder globales, Yasmin Fahimi sostiene que Europa y América Latina podrían ser socios ideales en una alianza por la democracia con el fin de fortalecer el multilateralismo, y que eso debería plasmarse en el acuerdo Unión Europea-Mercosur. La UE está, de hecho y como recuerda en su artículo José Antonio Sanahuja, en medio de transformaciones importantes, como la transición ecológica y la autonomía estratégica, los dos ejes sobre los que gravita un amplio programa de cambios que puede generar nuevas dinámicas en las relaciones con América Latina.

Esteban Actis y Bernabé Malacalza sostienen que las políticas exteriores de la región sufren hoy un doble acoso sistémico por parte de *Westfalia* y *Mundialización*, figuras-síntesis de procesos de concentración y de difusión del poder. En un contexto de agudización de la dependencia latinoamericana, las políticas exteriores deberán prepararse para los escenarios más restrictivos y adversos, fortaleciendo las capacidades de resiliencia frente a acontecimientos inesperados, mitigando riesgos y aprovechando oportunidades. En un mundo atravesado por una fuerte disputa hegemónica sino-estadounidense, «vacíos regionales» en América Latina y el Caribe son ocupados por potencias extrarregionales y/o empresas transnacionales y actores no estatales.

Parte de los cambios en la región se vinculan con el giro político de Brasil, desde la centroizquierda hasta la extrema derecha, y con sus consecuencias geopolíticas. Alejandro Frenkel y Diego Azzi muestran cómo se procesó el abandono del sudamericanismo brasileño y de apuestas estratégicas de larga data y se avanzó en un alineamiento con EEUU y, más precisamente, con el propio Donald Trump. Carlos R.S. Milani, por su parte, establece algunas comparaciones entre el Brasil de Jair Bolsonaro y la Turquía de Recep Tayyip Erdoğan, dos potencias regionales que en los últimos cinco años han pasado por turbulencias internas y se encuentran ahora en la encrucijada de una disputa hegemónica mundial que requiere decisiones estratégicas con implicaciones económicas, tecnológicas y geopolíticas sin precedentes.

México tuvo un cambio de signo inverso, pero como muestra Rafael Rojas, este estuvo lejos de ser lineal. Contra las previsiones y los climas de campaña, Andrés Manuel López Obrador encontró un cierto *feeling* con Donald Trump. A punto tal que el cambio de gobierno y de las visiones geopolíticas del nuevo tándem Biden-Harris en el vecino del norte introduce ciertas dudas sobre las relaciones futuras.

Finalmente, Carlos Ominami P. analiza el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que buscó reemplazar a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en una clave más conservadora y terminó siendo una frustrada revancha ideológica frente a modelos de integración anteriores.

Parece claro que la región ingresó en una época más caleidoscópica, sin proyectos «refundacionales» capaces de entusiasmar y con una pandemia que puso en evidencia sus fragilidades estructurales. Cabe preguntarse si esto será parte de una transición o un escenario de más largo plazo.

Salud, ciencia y creencias en tiempos de pandemia

Verónica Giménez Béliveau

Ciencia y religión se constituyeron en la modernidad como dos cosmovisiones opuestas. El método racional contra las creencias sin base científica, la razón contra la fe, fueron bandos enfrentados que se consolidaron en el siglo XIX y cuyas polémicas atravesaron el siglo XX. ¿Qué queda de estos viejos clivajes en la pandemia de 2020, que ha venido a sumirnos en mundos aún más inciertos? ¿Cómo se piensan la salud y el bienestar desde las instituciones religiosas? ¿Cuáles son los canales de comunicación entre iglesias y Estado?

Si miráramos algún viejo manual de epistemología de principios del siglo XX, leeríamos que ciencia y religión son dos formas de entender el mundo, dos cosmovisiones que ven la realidad desde posiciones opuestas. Esta perspectiva reconoce su origen en las teorías sociales de la diferenciación. Las esferas de la acción humana (económica, política, estética, erótica, inte-

lectual, religiosa) se separan, funcionan según sus propias reglas y definiciones de autoridad, y son atravesadas por procesos de racionalización interna¹. La secularización, es decir el movimiento de desplazamiento de la esfera religiosa como ordenadora de las demás, y la autonomización de la política, la economía, la ciencia y el arte de la religión son relatos fundadores del mundo tal

Verónica Giménez Béliveau: es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina, coordinadora del programa Sociedad, Cultura y Religión del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) y profesora en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Palabras claves: ciencias, covid-19, religión, secularización, Argentina.

1. Max Weber: *Ensayos sobre sociología de la religión* 1, Taurus, Madrid, 1998.

como lo conocemos y constituyen uno de los núcleos de sentido centrales a través de los cuales la modernidad se ha comprendido. Las teorías de la secularización suponen un progresivo eclipsamiento de la religión, desde aquellas más extremas que predijeron su desaparición hasta las más moderadas que proponían su privatización y reducción al mundo privado de las personas.

Y si bien las controversias entre fe y razón son antiguas y atravesaron el mundo intelectual medieval, las disputas se agudizaron separando de manera aparentemente irreconciliable la ciencia y la religión. Podemos mencionar algunos hitos: el juicio en el que Galileo fue condenado expuso un conflicto abierto, que se vinculaba más con el estatuto reivindicado por la perspectiva científica que con el contenido de las teorías copernicanas. La nueva ciencia disputaba a la Iglesia la potestad de definir la verdad y los métodos para hacerlo². La Iglesia condenó a Galileo en 1633, anotándose un triunfo que le costaría infinidad de encendidas críticas y que revertiría en 1992, durante el papado de Juan Pablo II. El segundo hito es el que podemos observar en el nacimiento de la psiquiatría moderna. Hasta la década de 1870, el tratamiento y la interpretación de la enfermedad mental estaban marcados por agentes religiosos: la recuperación suponía la reintegración moral del sujeto. A partir de los procesos de medicalización de la sociedad y de la difusión

de las teorías darwinianas, la psiquiatría naciente produjo una relectura de los estados místicos y las posesiones demoníacas registrados en documentos y en piezas artísticas en términos de patologías y anomalías del cerebro. Con las investigaciones de Jean-Martin Charcot sobre la histeria, fenómenos cuya interpretación hasta esos años había estado marcada por la autoridad de la religión fueron releídos desde la autoridad científica³. Esta vez ganó la ciencia, que desde entonces señorea como el discurso autorizado para hablar de la salud (física, psíquica, mental) de las personas y poblaciones.

Las dos instituciones que estructuran a las sociedades occidentales, el mercado y el Estado, funcionan «como si Dios no existiera». Esto no quiere decir que las personas dejen de creer, ni que las instituciones religiosas desaparezcan o que se resignen a eclipsarse detrás de los discursos científicos en temas que consideran de su potestad. Desde la década de 1980, vemos que la religión se hace presente en el espacio público, generando interés en políticos, medios de comunicación y público en general. La presencia pública de la religión es no solo aceptada sino requerida en ciertos debates: especialistas religiosos son convocados por los parlamentos para asesorar sobre legislaciones relativas al aborto y la eutanasia, las iglesias intervienen en los debates sobre la pobreza, la desigualdad y la manera de abordarlas, los religiosos se

2. José Casanova: *Religiones públicas en el mundo moderno*, PPC, Madrid, 1994.

3. Roberta Vittoria Grossi: «Demonic Possession and Religious Scientific Debate» en Giuseppe Giordan y Adam Possamai (eds.): *The Social Scientific Study of Exorcism in Christianity*, Springer, Cham, 2020.

comprometen en las discusiones sobre ecología y alimentación.

La pandemia de 2020 fue un escenario privilegiado para registrar estas interacciones. La rapidísima expansión del covid-19 afectó al conjunto del planeta: en esta época, lo que puede moverse se mueve. Es la circulación global del todo: aviones, virus, políticas, discursos, teorías conspirativas, vacunas. Los flujos de distinta velocidad e intensidad dibujan un mundo desigual en bienes, población y recursos. Y, en este contexto, las iglesias y grupos religiosos también hicieron circular discursos y sentidos en la pandemia, escena que por otro lado se prestó para intervenciones espirituales: junto con la enfermedad y la muerte, la epidemia trajo miedos, incertidumbres, aislamiento, soledad. La religión tiene experiencia en ofrecer respuestas en estos escenarios.

Las religiones reaccionan: el músculo entrenado del diálogo con el Estado

La pandemia de 2020 sorprendió a Argentina con un gobierno que había asumido escasos tres meses antes de la llegada del covid-19. El cambio de signo político trajo nuevos aires y un replanteo general de las políticas públicas, pero algunas cosas permanecieron: la relación entre los grupos religiosos y el Estado es una de ellas. Como tantos procesos en el difícil 2020, la pandemia intensificó situaciones, conflictos o acuerdos ya existentes más que generar otros nuevos. Al inicio de la pandemia,

las iglesias buscaron contactarse con el Estado a través de los canales que tan bien conocían: en Argentina existe una Secretaría de Cultos que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y que centraliza las relaciones formales entre el gobierno y las religiones organizadas. El secretario que asumió en 2019, Guillermo Oliveri, es además un viejo conocido, que había ocupado el mismo cargo durante 12 años, en los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y tiene una relación fluida con las jerarquías católicas y con las federaciones evangélicas.

A principios de marzo de 2020 se declaró el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), el nombre oficial del confinamiento en Argentina. El gobierno en su conjunto desplegó acciones para contener la crisis económica y social, sobre todo en los barrios humildes de los conurbanos: en las economías informales se vive con lo justo, y no salir a trabajar un día puede significar que la familia no coma. Iglesias y templos se movilizaron también: su trabajo asistencial en barrios populares caracteriza la dinámica de estos territorios, en los que sacerdotes, pastores y comunidades religiosas dialogan con los gobiernos municipales. En las primeras semanas del ASPO, los contactos se intensificaron en los distintos niveles del Estado. El presidente Alberto Fernández se reunió, previa mediación del secretario de Cultos, con obispos católicos y pastores evangélicos, y con los dos grupos de sacerdotes con más trabajo en barriadas populares: los curas villeros y los sacerdotes en la opción

por los pobres⁴. En pocas semanas, se armó un sistema de contención para enfermos leves, al que los grupos religiosos aportaron 2.500 camas a disposición de los alcaldes⁵, en particular en la periferia de la ciudad de Buenos Aires, una de las zonas más golpeadas por el covid-19, más densamente pobladas y de las más desprovistas de servicios de salud para enfrentar la pandemia. Los alcaldes de Florencio Varela, San Martín y La Matanza se apoyaron en el trabajo de voluntarios y militantes de las iglesias católica y evangélicas, que distribuyeron comida y abrieron sus instituciones para aislar a enfermos asintomáticos; el distrito de Hurlingham se destaca por contar con la mayor cantidad de camas ofrecidas por instituciones evangélicas.

Desde el principio, los grupos religiosos en Argentina acataron las restricciones de circulación y reunión, a diferencia de lo que pasó en otros países latinoamericanos, donde primaron las presiones por abrir los templos y el desconocimiento del confinamiento. Obispos y pastores organizaron celebraciones virtuales y pidieron a su feligresía que respetara el confinamiento, y los imames llamaron a que el Ramadán se celebrara dentro de los hogares. La Secretaría de Cultos autorizó a un grupo de personas de confesión judía a realizar baños rituales con las normas de distanciamiento y cuidado. El obispo

de Bahía Blanca grabó homilías de tres minutos diarios dirigidas a distintos sectores sociales, sacerdotes dieron misa diaria a través de sus páginas web y la plataforma YouTube, y los fieles enviaron intenciones para que se orara por ellas. La Iglesia católica celebró incluso eventos masivos significativos en el año ritual de manera virtual: los *Via Crucis* de Pascua en abril y la 46ª peregrinación juvenil a la basílica de Luján, que cada año reúne a miles de personas en el primer fin de semana de octubre, se realizaron *online*. Las iglesias evangélicas hicieron lo propio. «La religión cumple un rol de ayuda en estos momentos», afirmó en abril el secretario de Culto.

Avanzado el año, y ante la prolongación de las medidas de aislamiento y la progresiva apertura de diversos rubros de actividad, los dirigentes religiosos comenzaron a reclamar la apertura de los templos. Lo conversaron informalmente con las autoridades, lo expresaron en los medios de comunicación y elaboraron documentos. El pedido se basaba en la gravedad de las consecuencias del aislamiento para la vida interior y la salud mental, y en la necesidad del culto para retomar las relaciones con Dios y sostener los valores espirituales. El rol de la ciencia se reconocía explícitamente, y se pedía para la religión un lugar complementario: la ciencia investiga, la religión ora.

4. Diego Mauro y Mariano Fabris: «Cristianos ante la pandemia. La intervención no es divina» en *Anfibia*, 2020, disponible en <<http://revistaanfibia.com/ensayo/la-intervencion-no-divina/>>.

5. Entrevista con el secretario de Cultos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto), Guillermo Oliveri, 24/04/2020.

No olvidemos que el resultado siempre está en manos de Dios. El mismo Dios que ordena ir al médico es el Dios que cura. Hay que utilizar las mayores inteligencias para investigar en la ciencia, analizar todos los datos y plantear las mejores soluciones; pero seguro que no menos energía hay que dedicar a implorar a Dios para que nos asista con Su misericordia y ponga fin a esta pandemia, ya que la salvación está en Sus manos.⁶

Es interesante notar que, aun en tono de reclamo, se reconoce el vínculo entre comunidades religiosas y Estado en términos de colaboración: «es fundamental el apoyo de las comunidades religiosas para que el Estado pueda aplicar con éxito las medidas para enfrentar la emergencia»⁷.

En Argentina, las instituciones religiosas no difundieron discursos apocalípticos, conspirativos y utópicos sobre la situación que afectaba al mundo. Las causas de la enfermedad, el manejo de la emergencia y el diagnóstico de los problemas sociales se ajustaron a las posiciones públicas que el Estado y los epidemiólogos sostenían. Los dirigentes religiosos en Argentina asumieron los argumentos científicos y políticos, los hicieron suyos y

actuaron en consecuencia. Y se comunicaron con el Estado a partir de supuestos comunes, haciendo lo que las instituciones religiosas saben hacer tan bien: desplegar el trabajo asistencial en barriadas desfavorecidas, contener a las personas que sufren y negociar con los poderes políticos en los territorios.

Concepciones de salud en grupos religiosos, o crear de maneras múltiples

Las instituciones religiosas sostienen posiciones dialoguistas con los poderes públicos, ofreciendo recursos y reclamando espacios de acción: esta característica de la relación entre el Estado y la Iglesia católica se fue extendiendo desde la segunda mitad del siglo xx a las demás iglesias y otras confesiones religiosas. Las religiones aceptan el terreno propuesto por el Estado, organizado en torno de saberes científico-tecnológicos. Especialmente en el ámbito de la gestión de la salud de las poblaciones, la ciencia en su rama médica es reconocida como la voz legítima por la enorme mayoría de los actores religiosos: cuestionar la perspectiva dominante genera rechazo social y desconfianza, y las veces que algún líder

6. «Los derechos del pueblo argentino de relacionarse con Dios y practicar su culto en todo tiempo», comunicación institucional firmada por el arzobispo de Buenos Aires, cardenal Mario A. Poli, el gran rabino de la República Argentina, Gabriel Davidovich, el arzobispo metropolitano de Buenos Aires primado y exarca de Sudamérica de la Iglesia Ortodoxa Griega, Iosif Bosch, y el eparca de San Gregorio de Narek en Buenos Aires, Pablo Hamikian, 16/7/2020, disponible en <<http://uca.edu.ar/es/noticias/los-derechos-del-pueblo-argentino-de-relacionarse-con-dios-y-practicar-su-culto-en-todo-tiempo>>.

7. *Ibíd.*

religioso critica las acciones médicas para reivindicar la exclusiva primacía de la acción divina es desacreditado desde diversas posiciones, incluidas las religiosas.

Desde el último cuarto del siglo xx, creció en el cristianismo una ola de revivalismos: formas de entender la fe muy presente en la vida cotidiana, con un fuerte énfasis en las expresiones emocionales y en el contacto directo con lo divino. En el catolicismo llegó de la mano de los diálogos ecuménicos con los evangélicos y se expandió fuertemente, conformando una corriente carismática que atravesó la tradición católica y generó adhesiones intensas y críticas encendidas⁸. La salud tiene un lugar importante en las prácticas cotidianas de estos grupos, cuyas celebraciones atraen a un público entusiasta que busca un lugar donde procesar y sanar sus malestares.

Las nociones de salud que los grupos católicos emocionales manejan son amplias: estar bien significa estar libre de problemas corporales, pero también estar equilibrado psíquica y emocionalmente y mantener vínculos sanos con los familiares y el entorno. En diálogo y discusión con las nociones que circulan en la sociedad, los católicos y las católicas emocionales

conciben y encarnan representaciones de salud ampliada. Es interesante observar cuán alineadas están estas concepciones con las definiciones de salud de la Organización Mundial de la Salud (oms), que fue progresivamente anexando la dimensión espiritual. Desde 1984, la espiritualidad es uno más de los ejes en los programas de la oms, y en 1988 la incorpora a la definición misma de salud, considerada como bienestar en los planos físico, mental, espiritual y social⁹.

Las personas católicas que asisten a ceremonias y consultan por procesos de sanación, liberación y exorcismo suelen hacerlo luego de pasar por instancias múltiples de atención médica, psiquiátrica, psicológica y/o espiritual, en las cuales no han encontrado soluciones. Ellas o sus familiares cargan con malestares inespecíficos, con diagnósticos imprecisos o múltiples; en todo caso, con un desajuste importante entre el diagnóstico y la cura. La superación del malestar propuesta por los sistemas médicos suele implicar procesos de cura largos, complicados, difíciles, que requieren un involucramiento de la familia y la comunidad, y a los que la biomedicina no siempre dedica el tiempo que se le reclama. Se recurre entonces a mediadores religiosos. Esta nueva

8. Carlos Alberto Steil: «Os demônios geracionais. A herança dos antepassados na determinação das escolhas e das trajetórias pessoais» en Luiz Fernando Duarte, Maria Luíza Heilborn, Myriam Lins de Barros y Clarice Peixoto (eds.): *Família e religião*, Contra Capa, Río de Janeiro, 2006; Valerie Aubourg: «Les quatre saisons du Renouveau charismatique, 1967-2017» en *Social Compass* vol. 2 N^o 66, 2019.

9. Emerson Giumbelli y Rodrigo Toniol: «What Is Spirituality For? New Relations between Religion, Health and Public Spaces» en Ruy Blanes, José Mapril, Emerson Giumbelli y Erik Wilson (eds.): *Secularisms in a Postsecular Age? Religiosities and Subjectivities in Comparative Perspective*, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 2017.

mediación no invalida la legitimidad de las anteriores, sino que la complementa: la religión acepta la prioridad de la biomedicina para ocuparse de los males del cuerpo, pero reclama un espacio de acción frente a los males complejos en que la ciencia fracasa, en un reconocimiento de los límites propios y una interpelación a que la ciencia reconozca los suyos. Las religiones buscan con la ciencia, como buscan con el Estado, «pactos de caballeros», sabiendo que el otro discurso es el que domina el tablero: la religión juega en terreno ajeno y lo reconoce.

Podemos observar con claridad esta relación entre religión y ciencia desde el catolicismo en la definición del origen del mal y los malestares, y en las maneras de gestionarlos y enfrentarlos. Desde el punto de vista de los católicos revivalistas, las causas de la enfermedad no responden a un solo origen, sino que combinan factores múltiples en distintos planos: desde agentes biológicos como virus y bacterias hasta seres suprahumanos como demonios, pasando por procesos psicológicos como el hecho de no perdonar ofensas, heridas de la infancia y sentimientos negativamente intencionados, como la envidia. Las causalidades biológicas descriptas por la medicina no solo no se niegan, sino que se combinan con causacio-

nes en otros planos: una enfermedad puede tener origen biológico, pero enfermedades sumadas a otro tipo de situaciones negativas como robos, accidentes o desgracias familiares se interpretan desde una perspectiva más abarcativa, que no discute los principios médico-científicos pero los reordena en una escena más global.

Las interpretaciones genealógicas sobre las causas del mal resultan particularmente interesantes, ya que proponen diálogos en general poco estudiados entre los discursos religiosos y las terapias psicológicas. La búsqueda de antecedentes familiares como el origen de traumas y emociones nocivas, las relaciones familiares y particularmente los vínculos con los padres en los años de la primera infancia como las causas de las conductas dañinas repetidas es un patrón que encuentra un terreno común en las terapias psicológicas¹⁰ y en los abordajes religiosos de los malestares¹¹.

El segundo plano donde podemos observar las afinidades es la manera de enfrentar el mal y organizar los procesos de cura. La atención de los sacerdotes y sus equipos se calca del modelo biomédico: las personas con problemas indefinidos que identifican con el mal y recurren a los sacerdotes especialistas en el tratamiento de estas problemáticas aceptan entrar en un sistema en

10. Nicolás Viotti: «Revisando la psicologización de la religiosidad» en *Culturas Psi/Psy Cultures* N^o 2, 2014.

11. V. Giménez Béliveau: «The Devil Returns: Practices of Catholic Exorcism in Argentina» en G. Giordan y A. Possamai, ob. cit.; G. Giordan: «Diagnosing the Devil: A Case Study on a Protocol between an Exorcist and a Psychiatrist in Italy» en G. Giordan y A. Possamai: ob. cit.

el que piden turno telefónicamente –y los turnos pueden tardar meses–, realizan una primera entrevista en la que se compila una ficha minuciosa que consigna síntomas y tratamientos médicos, psicológicos y espirituales realizados, se diagnostican/disciernen males en distintos órdenes (psicológicos, psiquiátricos, espirituales) y se proponen los pasos rituales y el trabajo sobre sí que el fiel debe llevar a cabo para sanarse.

El diálogo con la ciencia se cumple aquí no solo en la forma en que los sacerdotes reciben, atienden y diagnostican, sino en los contenidos que circulan ampliamente entre los afectados: la articulación de sentidos múltiples se puede rastrear en las conversaciones con los fieles, en la puesta en escena de los rituales y en los libros, talleres, podcasts y conferencias que consumen y producen las personas católicas. En el discurso y las prácticas hay consensos establecidos sobre una cierta primacía de la biomedicina para ocuparse de las temáticas de salud: fieles y especialistas religiosos (sacerdotes, religiosas) dialogan con ella, y reclaman la oportunidad de tener algo que decir sobre problemas de salud indefinidos ante los cuales la medicina no ofrece soluciones efectivas y esperadas. Para lograr un bienestar integral, los males deben ser comprendidos y enfrentados en diversos planos.

Señalamos el paralelismo entre las interpretaciones de las causas del malestar de católicos y de especialistas del mundo «psi»: en el tratamiento que ambos mundos proponen es posible identificar más coincidencias. El trabajo sobre sí que el paciente/afectado debe realizar

es el núcleo del proceso de cura/sanación. Este trabajo adquiere diferentes características en ambos esquemas interpretativos, pero es interesante constatar que sin el compromiso del sufriente el mal no remite. Correrse del lugar del sufrimiento, cortar con situaciones que lastiman y con hábitos negativos, y reintegrarse a una rutina espiritual son los principios de los procesos de cura y sanación en tratamientos psicológicos y en seminarios y rituales de liberación. No se trata por cierto de los mismos caminos, pero no podemos dejar de identificar las coincidencias, el aire de época que comparten ambos abordajes.

El diálogo que establecen las religiones con el sistema médico es tan evidente como ineludible, y no debería sorprendernos tanto: los fieles católicos revivalistas son, además de católicos, ciudadanos de Estados en los que las creencias y los imaginarios sobre la salud están formateados según el modelo de las tecnologías biomédicas capitalistas, y reconocen a la institución hospitalaria en el centro del sistema. Entre los católicos revivalistas circula además, al mismo tiempo, la idea de que el sistema biomédico es mayormente eficaz pero insuficiente: le falta algo, una clave interpretativa, un punto ciego que la ciencia no contempla, la dimensión espiritual y emocional. El diálogo admite separación de funciones y a la vez complementariedad de terapéuticas e intervenciones: se va al médico, al psicólogo, al psiquiatra, en la medida de las posibilidades, y paralelamente se asiste a seminarios y celebraciones y se participa de oraciones

de sanación física. Desde este punto de vista, la espiritualidad es indispensable para el bienestar integral. Sin la dimensión espiritual, la salud no es completa.

Las prácticas de sanación, liberación y exorcismo han aumentado en los países occidentales desde la década de 1980. Están asociadas mayormente a una corriente que ha crecido dentro del catolicismo hasta ocupar cada vez más espacios en la liturgia y los modos de entender el mundo. Aun en este corazón de sentido de las creencias de los cristianos, la lucha entre el bien y el mal, se legitima el discurso científico otorgándole la potestad de ocuparse de la salud de los seres humanos.

Postales pandemónicas: furia, conspiraciones y martillazos a las certezas

Ciencia y religión dialogan: negocian sobre la implementación de políticas públicas y se interpelan mutuamente¹². Además, la religión construye significados sobre la salud asumiendo los límites que la modernidad, con el triunfo del discurso biomédico, le ha impuesto. La pandemia de covid-19, con más intensidad aún que las epidemias anteriores de SARS (2002-2003) y de las gripes aviar y porcina (2009-2010), suscitó crisis sanitarias y reavivó el viejo fantasma de la peste: el caldo de cultivo ideal para la vuelta triunfal de discursos apocalípticos y milenaristas, que han activado las

imagerías religiosas a lo largo de la historia. Y, efectivamente, volvió el miedo. Las causas de la enfermedad y la muerte fueron atribuidas a los poderosos del planeta, y la epidemia, a las acciones malvadas e intencionadas de quienes de verdad dominan el mundo: oscuras potencias, sociedades secretas, tecnologías hiperdesarrolladas. Enemigos ocultos que manipulan la vida humana y los tejidos fetales en laboratorios para crear armas biológicas letales. Seres intrínsecamente malvados que además se asocian con los gobiernos para restringir libertades y obtener provecho de ello.

Pero estos discursos, ampliamente difundidos en videos y mensajes en redes sociales, no provienen de las religiones organizadas ni son difundidos por sus autoridades. Aunque toman la forma de utopías, apocalipsis y profecías, estilos clásicos del decir religioso, las teorías conspirativas expresadas en mensajes y videos tienen orígenes diversos y descentralizados.

Las teorías conspirativas circulan rápido y lejos en tiempos de confinamiento y redes sociales. Y se mueven en los intersticios de las instituciones, y a pesar de los intentos de control de estas. Pero si las iglesias no aparecen como productoras de estos discursos y han adoptado más bien la función de respaldar a los Estados, ¿cuál es el ámbito en que estas representaciones ganan terreno? Los márgenes de las instituciones (los partidos políticos, la escuela, la familia y

12. Juan Cruz Esquivel y Juan Marco Vaggione: *Permeabilidades activas. Religión, política y sexualidad en la Argentina democrática*, Biblos, Buenos Aires, 2015.

también las iglesias, entre otras), esos espacios vastos, alejados de la mirada institucional, que recrean conexiones lábiles, fragmentadas e incluso efímeras entre las personas, son lugares que alimentan representaciones variadas, cosidas con retazos de sentidos legitimados por la ciencia, la religión, la política y otros discursos de autoridad mezclándolos y proponiéndolos en formatos atractivos.

Estos espacios crecen: si observamos el ámbito religioso, veremos que alrededor de 60% de las personas se relaciona con Dios por su propia cuenta, sin mediaciones institucionales, según la Segunda Encuesta Nacional sobre Creencias y Actitudes Religiosas en Argentina¹³. Se trata de configuraciones sociales que vemos cada vez más en nuestras investigaciones: personas con sociabilidades reducidas y cada vez menos dadas al encuentro con otros, que se conectan con otras personas a través de la televisión y de las redes sociales, en espacios de soledad, cada vez más desafiadas y desafiados. Los discursos y teorías conspirativas proponen respuestas claras para individuos sedientos de certezas, en un contexto de incertidumbre que se volvió omnipresente durante 2020. No se trata de un proceso que comenzó en la pandemia de covid-19, pero sin dudas se ha profundizado y acentuado.

La propagación de las teorías conspirativas sobre el origen y la gestión de

la pandemia del covid-19 es más producto de la fragmentación y las grietas entre los grupos sociales que de instituciones que las elaboren y difundan de manera centralizada y planificada. Su éxito se debe también a la dinámica de las redes sociales, que tienden a formar grupos afines y limitados: las sociabilidades se han reducido, encerradas en grupos pequeños con cada vez menos diálogo con el afuera y cada vez menor apertura hacia argumentos diferentes e intercambios abiertos.

Las teorías complotistas vehiculizadas por los videos como *Plandemic*, producido en Estados Unidos, o *Hold Up*, en Francia, combinan discursos científicos, opiniones de expertos, ciertos argumentos de lejanas referencias religiosas, en un esquema que pone en duda tanto unos como otros. Proponen al espectador una clave interpretativa basada en la crítica y en la construcción de nuevas verdades. La religión es acusada de anacrónica, y las características del accionar de la ciencia, ensayo-error, experimento, test, son enunciadas como pruebas de su fracaso. El problema aquí no son los argumentos, sino la capacidad de las instituciones para producir discursos legítimos: se cuestiona la autoridad misma de las instituciones científicas y religiosas, políticas, sociales.

Desde estas perspectivas se han desencadenado movilizaciones en todo

13. Fortunato Mallimaci (dir.): *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 2013; F. Mallimaci, V. Giménez Béliveau y Juan Cruz Esquivel: «Religiones y creencias en Argentina (2008-2019). Resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Creencias y Actitudes Religiosas en Argentina» en *Sociedad y Religión* N° 55, 2020.

el mundo que muestran la ira de los manifestantes. Berlín, París, Buenos Aires, Nápoles son algunos de los centros urbanos que han visto en los últimos meses manifestaciones «anti» con reivindicaciones profundas: contra las mentiras y la corrupción omnipresente, contra las «dictaduras sanitarias» de los gobiernos, contra el uso de mascarillas, que son quemadas en plazas públicas. La reivindicación de la libertad se reduce al individuo y se concentra en él, volviéndose bandera de discursos egocentros. Las teorías conspirativas logran canalizar la ira y proponen argumentaciones a la medida de las sospechas y las frustraciones. Encuentran culpables definidos, motivaciones que cierran: es como leer novelas negras o películas policiales, el misterio se resuelve, dejándonos la claridad del conocimiento y eliminando la incertidumbre y la duda. En el quiebre de las seguridades está, precisamente, el problema: religión y ciencia supieron prometer certezas en un mundo que no puede ya mostrarlas. La adhesión a la ciencia y la religión deja de estar basada en dos esquemas de conocimiento distintos fundados en legitimidades diferentes y se desliza hacia el plano de las identificaciones culturales¹⁴. El siglo XXI marca la transición desde una percepción de la ciencia incuestionada imperante desde fines del siglo XIX hacia una mirada

más distanciada que cuestiona la asociación de progreso indefinido y desarrollo científico sin límites¹⁵. La ciencia y su desarrollo, asociado al poder y al dinero, son percibidos desde posiciones más ambivalentes: se cuestiona el avance por sobre todo trasfondo ético y se reclaman límites a su intervención.

El resquebrajamiento de los discursos considerados durante siglos legítimos y el cuestionamiento a las instituciones abonan el terreno pantanoso y fragmentado del que se nutren las teorías conspirativas y los movimientos de ciudadanos iracundos, que proponen respuestas a la incertidumbre. En 2020 los miedos, el aislamiento, la crisis sanitaria y económica los alimentaron. En un año en que la muerte se ha acercado a todos a través de conocidos, amigos, familiares y desde la pantalla de los medios de comunicación, en momentos en que la inquietud y la duda arrasan como vientos el mundo global, estas teorías crecieron engordadas por la soledad y el encierro. En este contexto, la disputa entre ciencia y religión se ve anacrónica y desplazada del centro de la escena. Ciencia y religión parecen ahora dos viejos contendientes que reconocen sus acuerdos viendo crecer nuevas amenazas portadas por sujetos con códigos diferentes. Que además están dispuestos a arrasar con su antiguo y conocido mundo. ☒

14. Rebecca Catto, Stephen Jones, Tom Kaden y Fern Elsdon-Baker: «Diversification and Internalization in the Sociological Study of Science and Religion» en *Sociology Compass*, 2019.

15. Cristóbal Torres Albero y Josep Lobera: «El declive de la fe en el progreso. Posmaterialismo, ideología y religiosidad en las representaciones sociales de la tecnociencia» en *Revista Internacional de Sociología* vol. 75 Nº 3, 2017.

La privatización de las pensiones en América Latina

Promesas y realidades

Carmelo Mesa-Lago

En 2020 se cumplieron 40 años de la promulgación de la primera «privatización» de pensiones en Chile, tendencia que después se extendió a otros países de América Latina y el mundo. Este artículo contrasta las promesas de los reformadores con estadísticas y otra documentación respecto a los principios de seguridad social emanados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Introducción

Entre 1981 y 2008, 11 países latinoamericanos implementaron reformas estructurales¹ de pensiones, cambiando total o parcialmente los sistemas de prestación definida, reparto y administración pública («sistema público») a contribución definida, capitalización individual y administración

privada («sistema privado»). Las reformas estructurales adoptaron tres modelos en los años de implementación que siguen: a) sustitutivo, que cerró el sistema público y lo reemplazó por completo por el privado (Chile, 1981; Bolivia y México, 1997; El Salvador, 1998; República Dominicana, 2003); b) mixto, que mantuvo el sistema público como un pilar y agregó un segundo

Carmelo Mesa-Lago: es profesor distinguido emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburgh. Sus últimos libros son *La seguridad social en Nicaragua* (INIET, Managua, 2020) y *Sistema de pensiones en El Salvador* (Cepal, Santiago de Chile, 2020). En 2007, la OIT le otorgó el Premio Internacional al Trabajo Decente, compartido con Nelson Mandela.

Palabras claves: neoliberalismo, privatización de pensiones, reformas estructurales, América Latina.

Nota: este artículo es un resumen del libro *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina. Promesas y realidades*, de próxima publicación por la Fundación Friedrich Ebert.

1. Una reforma estructural transforma radicalmente el sistema (en este caso, de público a privado), mientras que una reforma paramétrica mantiene el sistema público, pero con cambios para hacerlo más sostenible financiera y actuarialmente; por ejemplo, aumentando la edad de retiro, cambiando la fórmula de cálculo de la pensión o ajustando las prestaciones.

pilar privado (Argentina, 1994; Uruguay, 1996; Costa Rica, 2001; Panamá, 2008); y c) paralelo, que mantuvo el sistema público y agregó el sistema privado, ambos compitiendo entre sí (Perú, 1993; Colombia, 1994)².

Nótese que entre la reforma chilena y la siguiente –la peruana– transcurrieron 12 años. Ello se debió a que la primera fue impuesta sin discusión pública por la dictadura de Augusto Pinochet, lo cual tiñó de espurio ese tipo de reforma en los países democráticos. No fue hasta después de la restauración de la democracia en Chile, tras el triunfo de la Concertación en 1990, cuando otras naciones de la región aplicaron variantes de la reforma estructural. El caso de Panamá es muy complejo, porque solo 15% de la población económicamente activa (PEA) está afiliada al pilar privado, por lo que sus cifras distorsionan el conjunto; no obstante, se incluirán en el análisis. Después de la ley panameña de 2008, no ha habido otra reforma estructural. En 2020, el presidente neoliberal de Brasil Jair Bolsonaro tenía un proyecto de reforma estructural pero no llegó a enviarlo al Congreso.

Las reformas estructurales, auspiciadas por el Banco Mundial desde

1994, también se extendieron a 12 países de Europa central y oriental: Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Federación Rusa, Hungría, Kazajistán, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania³.

Las fallas de los sistemas privados llevaron a re-reformas en Argentina (2008) y Bolivia (2010), donde se cerró el sistema/pilar privado y todos los asegurados y fondos pasaron al sistema público⁴. Por su parte, la re-reforma de Chile (realizada en 2008, durante la primera presidencia de Michelle Bachelet) mantuvo el sistema privado, pero con cambios positivos: expandió la cobertura, infundiéndole solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera. Por último, la re-reforma de El Salvador (2017) mantuvo el sistema, pero su objetivo fundamental fue reducir el déficit fiscal⁵.

Este artículo evalúa el desempeño de los nueve sistemas privados latinoamericanos entre 1999 y 2019 (el periodo para el que tenemos estadísticas comparables en todos los países), sobre la base de los cinco aspectos más importantes: a) cobertura de la población económicamente activa (PEA) y la población adulta mayor (65 años y más); b)

2. C. Mesa-Lago: *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford UP, Oxford, 2008.

3. Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban y Veronika Wodsak: *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, OIT, Ginebra, 2018.

4. En América Latina hay actualmente 11 sistemas públicos: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. En el caso boliviano se mantienen las cuentas individuales, pero hay un fondo solidario que completa las pensiones, y las administradoras de fondos de pensión (AFP) debían ser reemplazadas por una gestora estatal que aún no comenzó a funcionar.

5. C. Mesa-Lago (comp.): *Re-Reforms of Privatized Pensions Systems*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, München, 2012.

solidaridad social e igualdad de género; c) suficiencia de las prestaciones; d) administración eficiente y costos razonables (competencia), y e) sostenibilidad financiera y actuarial. Estos aspectos se corresponden con los principios fundamentales de la seguridad social aprobados por convenios, recomendaciones y estudios de la OIT. Para cada uno de ellos se confrontarán las promesas hechas por los reformadores (o la falta de pronunciamiento en algún principio) con las estadísticas de los nueve países⁶.

De acuerdo con su grado de desarrollo social, los nueve países se dividen en tres grupos, ordenados de mayor a menor: los más desarrollados (Uruguay, Chile y Costa Rica), los de desarrollo intermedio (Panamá y México) y los de menor desarrollo (Colombia, El Salvador, Perú y República Dominicana). Esta clasificación será útil para explicar problemas claves, por ejemplo, la dificultad en la extensión de la cobertura de la PEA.

Cobertura de la PEA y de los adultos mayores

Los reformadores estructurales prometieron que la cobertura de la PEA aumentaría y no hubo promesa sobre la

cobertura de adultos mayores. Sin embargo, entre el año de la implementación de la reforma en cada país y 2004, la cobertura de la PEA basada en cotizantes activos cayó en todos los países con promedios ponderados de 38% a 26%. Por ejemplo, en Chile descendió de 64% a 57% entre 1979 y 2004, y en Perú, de 55% a 10% entre 1990 y 1999⁷. Existe una enorme sobreestimación de la cobertura de la PEA cuando se consideran los afiliados en el sistema privado en lugar de los cotizantes activos; así, las respectivas coberturas en 2019 eran 114% y 24% en El Salvador, 114% y 36% en México, 112% y 62% en Chile y 110% y 62% en Costa Rica. La cobertura basada en cotizantes aumentó entre 2009 y 2018, pero con diferencias entre los países, y es muy baja en los menos desarrollados. Las estadísticas de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) excluyen a los asegurados en el sistema/pilar público, además de los asegurados en esquemas separados, por lo cual se subestima la cobertura. Debido a ello, utilizaremos las encuestas de hogares, que capturan a todos esos grupos⁸.

La cobertura puede ser contributiva o no contributiva. La primera se asienta en la afiliación al sistema y el

6. Las estadísticas son compiladas semestralmente por la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS, 1999-2019), una fuente que consideramos fidedigna, a más de que no puede ser tachada como contraria a dichos fondos. En este artículo se usó sistemáticamente el *Boletín* correspondiente al 31 de diciembre en cada año, 2019 era el último disponible en noviembre de 2020; antes de 1999 no existía la AIOS y no hay data. Todas las estadísticas en este artículo, salvo las que se especifiquen, proceden de esta fuente.

7. C. Mesa-Lago: *Reassembling Social Security*, cit.

8. Las encuestas son compiladas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Data Base SIMS*, disponible en <www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home>.

pago de contribuciones sobre el salario, ya sea por el asegurado solo o por este y su empleador, mientras que la cobertura no contributiva no requiere aportes y se concede como una prestación social o asistencial, usualmente financiada por el Estado, y además se focaliza en la pobreza ya sea extrema o total (salvo en Bolivia, donde es universal).

La cobertura contributiva de la PEA alrededor de 2018 era (de mayor a menor): 71% a 65% en Uruguay, Costa Rica y Chile (países más desarrollados socialmente); 50% en Panamá (país intermedio), y 38% a 21% en República Dominicana, Colombia, México, El Salvador y Perú (países menos desarrollados, salvo México). En los últimos cinco países, la cobertura es inferior a la norma mínima de 50% de la PEA y muy difícil de expandir debido a dos razones: la primera es la alta proporción de informalidad de la PEA (trabajadores independientes o autónomos, familiares no remunerados, personal de servicio doméstico, campesinos) y por ello normalmente su trabajo es precario, carece de empleador (salvo el servicio doméstico), y su salario/ingreso tiende a ser errático y bajo; la segunda es que los sistemas no han adoptado medidas para incorporar a grupos difíciles de afiliar. En los nueve años transcurridos entre 2009 y 2018, la cobertura contributiva de la PEA aumentó en siete países, se estancó en El Salvador, cayó en México (de 33% a 30%) y sigue siendo minoritaria en cinco países.

En 2018, la cobertura contributiva más la no contributiva de los adultos

mayores era, de mayor a menor: 89% a 66% en Chile, Uruguay, Panamá, México y Costa Rica; 54% a 49% en Colombia y Perú; y 19% y 14% en República Dominicana y El Salvador, respectivamente (República Dominicana carece de pensión no contributiva y en El Salvador se ha estancado). En todos los países, excepto El Salvador y República Dominicana, la cobertura de los adultos mayores es superior a la de la PEA; además, solo es inferior al mínimo de 50% en tres países, versus cinco países respecto a la cobertura de la PEA. La cobertura de los adultos mayores aumentó mayormente por la extensión de las pensiones no contributivas, pues la cobertura de las pensiones contributivas se expandió muy poco. Las primeras no son parte del sistema privado, sino que son exógenas a él y son financiadas por el Estado.

Solidaridad social y equidad de género

Las reformas estructurales no se pronunciaron sobre estos principios de seguridad social, porque la cuenta individual de los asegurados pertenece a ellos mismos y no hay transferencias entre generaciones, ni entre grupos de ingreso, ni entre géneros. Sin embargo, sí proclamaron el principio neoliberal del «papel subsidiario del Estado». En la realidad, el Estado ha jugado un rol fundamental en virtualmente todos los países, sin el cual el sistema privado no podría existir: a) hace obligatoria la afiliación al sistema; b) financia el costo de transición del

sistema público al privado⁹; c) introduce o expande las pensiones no contributivas que financia; d) hace aportes estatales para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cesa dicho aporte (Chile, México y Uruguay); e) financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos incluidos (por ejemplo, en Costa Rica concede un subsidio a los trabajadores independientes que se afilien) y f) establece una entidad pública que regula y supervisa el sistema privado.

Los mecanismos contrarios a la solidaridad social son: mantenimiento de programas separados que no cotizan al sistema general y gozan de prestaciones generosas y subsidios fiscales (por ejemplo, las Fuerzas Armadas en todos los países menos en Costa Rica); exclusión de cobertura a los trabajadores independientes y otros de bajo ingreso; notables desigualdades en la cobertura por ingreso, educación y lugar de residencia (también género, discutido después); eliminación de la cotización del empleador en Chile y Perú, de modo que el trabajador paga 100% de la contribución total, lo que viola la norma mínima de la OIT según la cual no debe pagar más de 50%; y en países con cobertura baja, la mayoría de la población no asegurada financia en parte la cobertura de la minoría asegurada (en los sistemas privados puede también financiar los costos de

la transición). La reforma reemplazó el principio de solidaridad social por el principio de «equivalencia», una relación más estrecha entre la contribución y la pensión; esto es positivo, pero se verá que no ha logrado la tasa de reemplazo mínima para los asegurados.

La discriminación por género resulta tanto del mercado de trabajo como del mismo sistema privado de pensiones. Respecto al primero, las mujeres tienen una participación menor que el hombre en la fuerza laboral; además, su salario por igual tarea es menor que el del hombre, y la mujer deja el trabajo por maternidad y cuidado de los hijos, enfermos y ancianos (sin remuneración). Todo esto hace que contribuya menos que el hombre a su cuenta individual. Con respecto al sistema, las mujeres usualmente se retiran cinco años antes que los hombres, pero viven alrededor de cinco años más, por lo cual su pensión debe ser pagada por un periodo de diez años más que la del hombre; el sistema privado aplica tasas de mortalidad diferenciadas por género, por lo cual la pensión femenina siempre es menor que la masculina. Las tasas de reemplazo (TR, el porcentaje que se aplica al salario para determinar el monto de la pensión) promedio femeninas calculadas para cinco sistemas privados son entre dos y nueve puntos menores que las masculinas¹⁰.

9. Al cerrarse el sistema público, todos los asegurados dejan de contribuir a él y hacen sus aportes al sistema privado; por otra parte, el grueso de las pensiones en curso de pago y parte de las futuras se derivan del sistema público. Esto genera un déficit que puede durar entre 35 y 70 años. En Chile, en la cúspide, el déficit ascendió a 7% del PIB; en todos los países ese déficit es financiado por el Estado.

10. Álvaro Forteza y Guzmán Ourens: «Redistribution, Insurance and Incentives to Work in Latin-American Pension Programs» en *Journal of Pension Economics and Finance* N° 11, 2012.

La cobertura contributiva de la PEA femenina en el sistema privado en 2018 oscilaba, de mayor a menor: de 71% a 51% en Uruguay, Chile, Costa Rica y Panamá; en el resto era inferior a la mitad de la PEA y en un país era 18%. Ha ocurrido una ligera expansión de la cobertura contributiva de la PEA femenina en el sistema privado: en un periodo de nueve años se extendió entre 0,29 y 0,71 puntos porcentuales como promedio anual en cinco países y descendió en dos (la mayor extensión fue en Uruguay y Chile). Por el contrario, la cobertura total (sumando la contributiva y la no contributiva) de las adultas mayores en 2018 era más alta: 88% a 86% en Chile y Uruguay, 79% a 59% en Panamá, México y Costa Rica, y 50% a 11% en Colombia, Perú, República Dominicana y El Salvador (solo en los dos últimos es muy baja debido a la ausencia o estancamiento en las pensiones no contributivas). La diferencia entre ambos tipos de cobertura es el resultado fundamental de las pensiones no contributivas que favorecen a las mujeres, las cuales sufren una mayor incidencia de pobreza que los hombres.

Suficiencia de las prestaciones

Los reformadores prometieron que las pensiones serían adecuadas: 70% del salario al final de la vida activa, según el instaurador del sistema privado en Chile¹¹. La OIT establece que la tasa de reemplazo (TR) sobre el salario promedio de la vida activa del asegurado debe ser al menos 45%. Un estudio del BID compara las TR brutas (sin el descuento del impuesto sobre el salario) entre sistemas de pensiones privados y públicos: el promedio de los primeros es 39,8%, mientras que el del segundo es 64,7%. Tanto el promedio como la TR en cinco sistemas privados está por debajo del referido 45%¹². En Chile, la TR es 34% del salario promedio en los últimos 10 años; se proyecta un declive a 15% para 2025-2035; en El Salvador, 59% de los asegurados solo recibirá la devolución del saldo en su cuenta individual; en México, la TR promedio es 26% y 64% no recibirá pensión; en Perú, la TR promedio es 39% y 60-65% no recibirá una pensión, y en República Dominicana la TR promedio es 27% y los tres quintiles de ingreso inferiores no recibirán pensión¹³. No solo estas TR

11. José Piñera: *El cascabel al gato. La batalla por la reforma previsional*, Zig-Zag, Santiago de Chile, 2018, pp. 17-18. Piñera fue ministro de Trabajo y Seguridad Social de Pinochet.

12. Mariano Bosch, María Laura Oliveri, Solange Berstein, Manuel García-Huitrón y Álvaro Altamirano Montoya: *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, BID, Washington, DC, 2018.

13. Gobierno de El Salvador: *Sistema previsional de El Salvador. Diagnóstico y evaluación de escenarios*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, 2014; C. Mesa-Lago y Fabio Bertranou: «Pension Reforms in Chile and Social Security Principles, 1981-2015» en *International Social Security Review* vol. 69 N° 1, 2016; Iniciativa Ciudadana para las Pensiones: *Propuesta para una solución integral para las pensiones*, ICP, San Salvador, 2017; María Amparo Cruz Saco, Bruno Seminario, Favio Leiva, Carla Moreno y María Alejandra Zegarra: *El porvenir de la vejez. Demografía, empleo y ahorro*, Fondo Editorial Universidad del Pacífico, Lima, 2018; Christoph Freudenberg y Frederik G. Toscani: *Informality and the Challenge of Pension Adequacy: Outlook and Reform Options for Peru*, IMF WP/19/149, Washington, DC, 2019; Arlette Pichardo, Joan Guerrero y C. Mesa-Lago: *Suficiencia y sostenibilidad de las pensiones en la República Dominicana*, OSES / INTEC, Santo Domingo, 2020.

son muy inferiores a la mínima de 45%, sino que además entre 27% y 65% de los asegurados no recibirá una pensión. El desempeño negativo de los sistemas privados en la suficiencia de las pensiones ha generado protestas en varios de los países, particularmente en Chile, donde en 2016 hubo demostraciones públicas de casi un millón de personas contra las AFP.

Administración eficiente y costos razonables

La reforma estructural argumentó que la competencia entre administradoras aumentaría la eficiencia y reduciría los costos administrativos, porque los asegurados escogerían y se trasladarían a las que cobrasen menos comisiones y pagasen mayores pensiones. En la realidad, la competencia no ha funcionado o ha sido muy pobre en la gran mayoría de los nueve países, lo cual se prueba con varios indicadores.

El número de administradoras está relacionado con el tamaño del mercado de asegurados: cuanto mayor este, más administradoras, y viceversa; así México tiene el número mayor (diez) y El Salvador el número menor (dos), en este último caso es un duopolio y no hay competencia. El número de administradoras descende con el tiempo por fusiones y cierres, por ejemplo, en México mermó de 21 a 10 entre el cénit y 2019. Dos países con un mercado de asegurados pequeños (Costa Rica y Uruguay) tienen una aseguradora pública, y esto ha logrado incrementar

la competencia; Costa Rica tiene siete administradoras, el mismo número que Chile, que tiene cuatro veces el número de asegurados cotizantes. Entre 2004 y 2019, la concentración de asegurados en las dos mayores administradoras aumentó o se estancó en cinco países y disminuyó en tres, pero es aún muy alto (53% en Chile); en 2019, esa concentración era de 68% a 100% en cinco países; a mayor concentración, menor competencia, y viceversa.

Si funcionase la competencia, habría un número apreciable de traslados de las administradoras menos competitivas a las más competitivas. Sin embargo, el porcentaje anual de traslados en relación con el número total de afiliados disminuyó en todos los países entre el cénit (el año de más traslados) y 2019. Más aún, en 2019 el porcentaje de los traslados oscilaba entre cero (El Salvador y Panamá) y 1% en cinco países, entre 2% y 4% en dos países y era 5% en Chile; aunque México tiene diez administradoras, solo 4% de los afiliados se cambió en 2019.

Por cuanto la competencia no existe o es muy pobre, el costo administrativo es alto. Este se compone de dos elementos: la comisión neta que cobra la administradora por sus servicios (usualmente, como porcentaje del salario) y la prima por seguro de invalidez y muerte que cobra la administradora y pasa a una compañía de seguro comercial. Es común que la administradora tenga una compañía aliada, por lo cual tampoco hay mucha competencia entre esas compañías. No es posible comparar el costo en los nueve países debido a la

gran diversidad de comisiones netas (fija, sobre el salario, sobre el saldo o el rendimiento o combinaciones de las anteriores), pero tenemos información comparable para cinco países de la comisión neta y la prima como porcentaje de los salarios, así como el porcentaje respectivo que se deposita en la cuenta individual. El costo administrativo (suma de comisión neta y prima) en 2019 oscilaba entre 23% del depósito en Uruguay y 30% en Perú; a pesar de que el sistema chileno lleva casi 40 años funcionando, su costo es 28% del depósito. Una comparación de los costos administrativos antes de la privatización y en 2002 en cuatro países latinoamericanos mostró que aumentaron entre dos y diez veces, mientras que la comparación de los costos administrativos promedio respecto al salario imponible en seis sistemas públicos y diez privados en 2001-2005 dio 0,003% y 1,63% respectivamente¹⁴. Se ha demostrado que, por cada punto porcentual de comisión que se cobra durante la vida activa del asegurado, el monto de la pensión futura se reduce en 20%¹⁵.

Por último, las administradoras tienen altas utilidades y las mantienen en su mayoría durante las crisis económicas, mientras que los asegurados son afectados por estas debido a que disminuye el saldo en sus cuentas individuales. En 2019, la utilidad sobre el patrimonio neto osciló entre 20% y 47%

en cuatro países y entre 12% y 16% en otros cuatro. Durante la severa crisis económica global de 2007-2008, las administradoras continuaron teniendo utilidad y superaron en tres países el nivel anterior a esa crisis. En 2019, tres administradoras tenían una utilidad mayor que antes de la crisis. Aunque los asegurados supuestamente son los «dueños» de sus cuentas individuales, no participan en su administración como antes ocurría y sigue ocurriendo en los sistemas públicos.

Un aspecto positivo es que las administradoras introdujeron las cuentas individuales, mejoraron el informe periódico del fondo acumulado a los asegurados y redujeron el tiempo para procesar las pensiones. En los sistemas públicos, el otorgamiento de las pensiones a veces tomaba años porque no había en la gran mayoría de ellos un registro actualizado de los años de servicio ni de las contribuciones aportadas por los asegurados y sus empleadores, y a menudo había que probar estas incluso en tribunales administrativos. Como las cuentas individuales están actualizadas, el trámite es muy rápido y fácil: en Chile se hace un estimado provisional y se paga enseguida la primera pensión, luego se comprueba y todo el proceso toma menos de un mes. Por otra parte, encuestas tomadas en varios países con sistemas de pensiones privadas demuestran el nulo o pobre

14. C. Mesa-Lago: *Reassembling Social Security*, cit.; I. Ortiz, F. Durán-Valverde, S. Urban y V. Wodsak: ob. cit.

15. Nicholas Barr y Peter Diamond: *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford UP, Oxford, 2008.

conocimiento de los asegurados sobre sus derechos, las principales normas del sistema y el monto de sus cuentas. Los informes periódicos de las administradoras muestran lo que los asegurados tienen acumulado en sus cuentas individuales, el rendimiento del fondo invertido y el costo de administración. Muy pocos asegurados estudian estos informes, por lo cual no pueden en la práctica hacer una elección educada de las mejores administradoras y esto, a su vez, limita la competencia.

Sostenibilidad financiera-actuarial

Según la reforma estructural, la propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema serían incentivos para que los asegurados contribuyesen puntualmente a sus cuentas individuales; además, habría un crecimiento del fondo, se diversificaría la cartera y el capital invertido tendría altos rendimientos.

El porcentaje de afiliados que contribuyó entre 1999 y 2019 disminuyó en todos los países respecto al cénit alcanzado, mientras que, basado en el primer año disponible, también merizó (salvo en Chile). Las caídas peores fueron en El Salvador, de 64% a 22% (42 puntos porcentuales), y en México, de 60% a 32% (28 puntos porcentuales). Es obvio, por tanto, que la

propiedad de la cuenta individual y la administración privada no fueron incentivos para la cotización¹⁶.

Por el contrario, una promesa cumplida ha sido el crecimiento sustancial del fondo de pensiones. Entre 2004 y 2019, en números absolutos, el aumento fluctuó entre 354% y 12.239% en ocho países, mientras que como porcentaje del PIB el salto fue entre tres y 22 puntos porcentuales. El monto del fondo es resultado del tamaño del mercado de asegurados, el ingreso per cápita de estos, el rendimiento del capital invertido, el costo administrativo y el tiempo que el sistema ha estado en operación. Por ejemplo, Chile tiene un mercado de asegurados mediano, el ingreso per cápita mayor de la región y 38 años de operación del sistema y en 2019 había acumulado 215.400 millones de dólares, equivalentes a 81% del PIB. México tiene el mayor mercado de asegurados y aunque su tiempo de operación es 16 años menor al de Chile, casi había cerrado la brecha con 211.300 millones de dólares, pero el fondo en relación con el PIB es un quinto de la proporción chilena porque el PIB mexicano es muy superior. Los países que han experimentado un crecimiento mayor del fondo son aquellos donde este era menor en 2004, como República Dominicana, Costa Rica, Uruguay y El Salvador, donde estaba por debajo de 2.000 millones de

16. Las razones fueron otras: salida de la fuerza del trabajo, cambio del sector formal al informal, evasión y morosidad de empleadores, campañas de las administradoras para afiliar a los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, y el hecho de que basta el registro y el pago de una contribución para aparecer como afiliado, aunque este no pague después.

dólares, y así también era el caso del fondo panameño en 2019. El poder económico de las administradoras en Chile es inmenso y va más allá de las fronteras nacionales, puesto que hay administradoras chilenas con filiales en otros países¹⁷.

La distribución de la cartera por instrumento en 2019 muestra que la concentración en los dos instrumentos mayores oscilaba entre 80% y 90% en cuatro países y entre 64% y 77% en los otros cinco. La mayor inversión es en deuda pública, que fluctuaba entre 61% y 82% en cuatro países; esto era típico en los antiguos sistemas públicos y continúa en cuatro privados (El Salvador, República Dominicana, Uruguay y Costa Rica), porque son países pequeños que carecen de un mercado de valores desarrollado¹⁸. Los otros países tienen una cartera algo más diversificada pero no exenta de concentración. La segunda mayor inversión es en instrumentos extranjeros: 36% a 45% en tres países; a pesar de que la Bolsa de Santiago fue establecida a fines del siglo XIX y se ha

desarrollado después, no hay suficientes instrumentos nacionales transados en esa bolsa y 41% es invertido en el exterior. La tercera inversión en importancia es en depósitos bancarios, entre 24% y 62% en dos países (la mayor en Panamá), debido a la falta de alternativas. La cuarta inversión es en deuda de entes no financieros, entre 14% y 15% en tres países. La inversión en acciones nacionales es la quinta, a pesar de que los reformadores estructurales pronosticaron que serían las más beneficiadas: es cero en cuatro países y oscila entre 6% y 16% en los otros cinco. Los fondos de inversión solo participan entre cero y 6%.

El rendimiento bruto real de la inversión¹⁹ fue muy alto al principio (desde la creación del sistema hasta 1999), pero en la crisis financiera global de 2007-2008 cayó entre 19% y 26% en tres países y entre 2% y 9% en otros cuatro. Durante la recuperación en 2009-2019 (la más larga en la historia) el rendimiento creció, pero no había recuperado su nivel inicial en cinco países y era estático en dos; una

17. En 2019, el presidente de la Federación Internacional de Empleadores envió una carta al director de la OIT criticando el libro citado sobre reversión de pensiones privatizadas (I. Ortiz et al.: *Reversing Pension Privatizations*, cit.) como «tendencioso», acusó a sus autores (de la División de Protección Social) de exponer opiniones personales y solicitó que el libro no fuese usado en ninguna actividad de asistencia técnica de la OIT en materia de pensiones; en la Conferencia Internacional de Ginebra ese año, varios empleadores reiteraron su censura al libro; en 2020, el presidente de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones tildó dicho libro de «información falsa e ideológica». FIAP: *Reversiones: Mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen volver al reparto*, Santiago, 9/2020.

18. El Salvador carecía de un mercado de valores cuando se aprobó la reforma estructural, la ley para regular ese mercado fue promulgada casi simultáneamente, y 82% de la inversión está en deuda pública, lo cual ha usado el gobierno para financiar el costo de transición.

19. Rendimiento «bruto» significa que no se le descuenta el costo administrativo, así que el rendimiento neto (sustrayendo ese costo) debe ser menor, pero no es publicado por la AIOS. El rendimiento «real» denota que está ajustado anualmente a la inflación.

nueva caída ocurrió en 2020 debido a la pandemia y la recesión. Los asegurados sufren el costo de la volatilidad del mercado, pero no las administradoras que, como se ha visto, en su mayoría continúan sus utilidades²⁰. Algunas razones del descenso del rendimiento son: a) al comienzo del sistema había muy pocos instrumentos de inversión y los precios de estos estaban inflados; b) en los países que tienen alta concentración en deuda pública y depósitos bancarios, los intereses son muy bajos y eso reduce el rendimiento; y c) ocurrió un descenso notable en la tasa de interés mundial en el último decenio.

El ahorro voluntario adicional no ha tenido éxito en el sistema privado; como porcentaje del PIB, en 2019, oscilaba entre cero y 0,4% en seis países y era de 2% en otros dos. Sin embargo, en el sistema público de Brasil, esos fondos constituían 20% del PIB, 24 veces todos los fondos voluntarios sumados en los nueve sistemas privados.

En Perú, una ley promulgada en 2016 autorizó a todos los asegurados que cumplen 65 años (también a los 55 años si se acogen al retiro anticipado) a retirar 95,5% de lo que tienen acumulado en su cuenta individual y 90% lo está haciendo; también se ha autorizado la extracción de 25% para vivienda y otros retiros, lo cual podría desfondar el sistema privado; con motivo de la pandemia, otros países han aprobado extracciones. Los asegurados que tienen educación financiera (una

minoría) podrían invertir adecuadamente los fondos extraídos y recibir una pensión por el resto de sus vidas, pero la mayoría que carece de previsión podría consumir la suma sacada y quedarse sin protección en la vejez.

Conclusiones

El contraste entre las promesas de los privatizadores y la realidad documentada en este artículo en los nueve sistemas de pensiones privadas durante los últimos cuatro decenios demuestra lo siguiente:

a) Contrariamente a la promesa de los reformadores, la cobertura de la PEA cayó en todos los países tras la reforma; después creció, pero en los cinco socialmente menos desarrollados solo alcanza a entre 21% y 38% (inferior al mínimo de 50% establecido por la OIT) y es muy difícil extenderla debido al tamaño del sector informal y a la incapacidad del sistema para adaptarse a ese obstáculo. En los adultos mayores, la cobertura aumentó en todos los países, mayormente debido a la extensión de las pensiones no contributivas a cargo del Estado.

b) Las reformas estructurales no se refirieron a la solidaridad social y la equidad de género porque las cuentas individuales son de propiedad del asegurado y no hay transferencias entre generaciones, grupos de ingreso o géneros. En contra del supuesto neoliberal

20. El presidente Piñera ha enviado un proyecto de ley al Congreso que obliga a las administradoras a devolver las comisiones pagadas por los asegurados cuando hay un rendimiento negativo.

de que el Estado debe jugar un papel subsidiario, su rol ha sido fundamental: hace obligatoria la afiliación al sistema, financia el costo de transición, introduce o expande las pensiones no contributivas y las financia, hace aportes para mejorar las pensiones contributivas bajas, financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos excluidos, y regula o supervisa el sistema privado. La solidaridad social mejoró, pero por políticas estatales como las pensiones no contributivas, aportes fiscales para mejorar las contributivas y políticas de inclusión. La equidad de género logró un ligero aumento de la cobertura femenina y, especialmente, de las adultas mayores debido a la extensión de las pensiones no contributivas que favorecen a las mujeres. El sistema privado acentuó la desigualdad de género, porque las pensiones de las mujeres son inferiores a las de los hombres no solo por discriminación en el mercado de trabajo, sino también por la propia naturaleza del sistema privado.

c) Al reverso de la promesa de que el sistema privado pagaría pensiones adecuadas y mejores a las del sistema público, la TR promedio en los sistemas privados es 39% y resulta inferior al mínimo de 45% establecido por la OIT y al promedio de 64% en los sistemas públicos; además, entre 27% y 65% de los asegurados no recibirá una pensión.

d) En discordancia con las promesas, la competencia no ha funcionado en la mayoría de los sistemas privados. El número de las administradoras ha

mermado notablemente y la concentración en las dos mayores ha crecido o se ha estancado (hay un duopolio en El Salvador). El porcentaje anual de los afiliados que se traslada de administradora muestra una tendencia declinante y en cinco países oscila entre cero y 1%. El costo administrativo toma entre 23% y 30% del depósito en cinco países, lo que reduce la pensión futura. La utilidad como porcentaje del patrimonio neto fluctúa entre 20% y 47% en cuatro países y entre 12% y 16% en otros cuatro; esta utilidad se mantuvo o creció durante la crisis de 2007-2008. Los asegurados supuestamente son los «dueños» de sus cuentas individuales, pero no participan en su administración como en los sistemas públicos. Un aspecto positivo es que las administradoras introdujeron las cuentas individuales, mejoraron la información a los asegurados y redujeron el tiempo del trámite de las pensiones, pero existe una gran falta de conocimiento entre los asegurados que impide a estos tomar decisiones educadas para escoger las administradoras con menos costos administrativos, con los rendimientos más altos y que pagan las mejores pensiones.

e) En contraposición a las promesas de que la propiedad de la cuenta individual y la gestión privada serían incentivos para el pago puntual de las cotizaciones, la proporción de afiliados que cotiza ha disminuido drásticamente en todos los países. Confirmando una promesa de la reforma, el capital acumulado en el fondo ha crecido de manera notable y también

como porcentaje del PIB (aunque con caídas durante las crisis de 2007-2008 y 2020); las administradoras controlan un porcentaje muy alto del PIB, lo que les da gran poder. Aunque ha habido diversificación en la composición de la cartera en los países mayores, esta continúa concentrada en deuda estatal, inversión extranjera y depósitos bancarios; nada o poco se coloca en acciones nacionales (a pesar de la promesa de que estas serían las más beneficiadas por la reforma). El rendimiento bruto real de la inversión inicialmente fue alto, pero en 2007-2008 cayó en siete países, y aunque creció con la recuperación en 2009-2019, no había recuperado el nivel inicial o era estático en siete naciones, lo que afecta el monto futuro de las pensiones. El

ahorro voluntario no ha tenido éxito y hay una tendencia creciente a autorizar fuertes extracciones de los fondos antes de la jubilación.

Los resultados anteriores auguran nuevas reformas en América Latina. El gobierno de Chile ha sometido al Parlamento otra reforma de su sistema privado; el de México ha enviado al Congreso una propuesta de re-reforma que mantiene el sistema privado, pero con cambios importantes; una comisión del Congreso del Perú está concluyendo una re-reforma basada en el modelo mixto; y hay varias propuestas de re-reforma en Colombia para integrar sus dos sistemas. Esperamos que la evaluación hecha aquí sea útil para cualquier tipo de reforma que se emprenda en la región. ☒



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2021

Gijón

Nº 105-106

VIVIR AL LÍMITE

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 39 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 50 euros

Suscripción internacional: Europa - 66 euros (incluye gastos de envío)

América y otros países - 90 euros (incluye gastos de envío)

Suscripción digital: 22 euros

Ábaco es una publicación trimestral de CICEES, C/ La Muralla Nº 3, entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.es>.

La democracia india frente al desafío del nacionalismo hindú

Aminah Mohammad-Arif / Jules Naudet

El nacionalismo étnico impulsado por el primer ministro Narendra Modi está minando la democracia en la India. El proyecto de hinduización, del cual son víctimas especialmente las poblaciones musulmanas, golpea también a los académicos y a quienes se resisten a las derivas autoritarias. Pero pese a esas derivas, Modi sigue gozando de un amplio apoyo.

5 de diciembre de 2019. Unos aplicados estudiantes se concentraban en sus lecturas, instalados en la biblioteca de la Universidad Jamia Millia Islamia en Nueva Delhi, cuando sorprendidos por los ruidos, levantaron la cabeza y vieron la repentina irrupción de policías que se abalanzaron sobre ellos y los golpearon sin orden alguna. Estas imágenes, tomadas por una cámara de vigilancia y publicadas unas semanas más tarde, recorrieron las redes sociales.

En el mismo momento, por tercer día consecutivo, otros estudiantes se concentraban en el campus para protestar contra la Ley de Enmienda de la Ciudadanía, la ley que modifica las condiciones de acceso a la ciudadanía india, votada cinco días antes por el Parlamento. Mientras se manifestaban tranquilamente, las fuerzas del orden tomaron por asalto la universidad y, utilizando palos y gases lacrimógenos, dispersaron a los manifestantes,

Aminah Mohammad-Arif: es investigadora en Antropología en el Centro Nacional para la Investigación Científica (CNRS), París, y está afiliada al Centro de Estudios de la India y Asia del Sur de la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHESS). Es autora, entre otros libros, de *Politique et religions en Asie du Sud. Le sécularisme dans tous ses états?* (con Christophe Jaffrelot, Les Éditions de l'EHESS, París, 2012).

Jules Naudet: es responsable de investigación en el CNRS, en el Centro de Estudios de la India y Asia del Sur de la EHESS, París.

Palabras claves: democracia étnica, nacionalismo hindú, Hindutva, Narendra Modi, India.

Nota: la versión original de este artículo en francés se publicó en *L'Homme* Nº 236, 3/2020. Traducción: Gustavo Recalde.

golpearon violentamente a cientos de estudiantes y arremetieron de manera indiscriminada contra todos los presentes en el lugar. La represión policial no se limitó a las personas, apuntó también contra los edificios del campus: el restaurante universitario, la mezquita, la biblioteca y las instalaciones sanitarias fueron destrozadas. Más de 200 personas resultaron heridas, algunas de gravedad, y debieron ser hospitalizadas. Varias de ellas serían incluso perseguidas hasta dentro de los hospitales donde recibían atención antes de ser detenidas. Al día siguiente, las manifestaciones continuaron, la policía volvió y disparó, al menos una vez, con balas reales, e hirió a un estudiante que, según sus declaraciones, no participaba de la manifestación.

Durante los días siguientes se produjeron otras manifestaciones en todo el país. También fueron reprimidas con gran violencia, y 27 personas murieron por los disparos de la policía. La represión fue particularmente feroz en los estados de Assam y Uttar Pradesh. A pesar de la falta de información, se sabe que hubo también actos de violencia gratuita contra personas que no participaban de las manifestaciones: apuntaron particularmente contra musulmanes, blanco de las milicias de la extrema derecha hindú, bajo la mirada benevolente de la policía.

Fue esta misma convergencia de las fuerzas del orden y las milicias del hinduismo radical la que estuvo en

el centro de los enfrentamientos que tuvieron lugar el 5 de enero de 2020 en la Universidad Jawaharlal Nehru (JNU), reconocida por ser el bastión del pensamiento crítico de izquierda en la India. Ese día, con los rostros cubiertos, miembros de las milicias de extrema derecha hindú atacaron una manifestación pacífica organizada por la asociación de profesores de la universidad. Les arrojaron piedras, dañaron automóviles estacionados en el lugar, golpearon a los docentes y estudiantes presentes. Tras ingresar en el campus, vandalizaron tres residencias universitarias y golpearon a quienes no se identificaban como abiertamente hindúes. Los pedidos de ayuda realizados a la policía, que se encontraba desplegada en el lugar esa misma mañana, no recibirían respuesta. Esta violencia se desarrolló bajo la aprobación tácita de las fuerzas del orden. La policía trató incluso de impedir que una ambulancia saliera del campus¹. Los ataques contra estudiantes y profesores de las universidades Nehru y Jamia Millia despejaron las últimas ambigüedades sobre la dimensión de la amenaza que pesa sobre el conjunto de la producción del saber académico. Los investigadores y profesores de ciencias sociales son considerados actualmente enemigos internos. Muchos profesores se autocensuran en sus expresiones (respecto, por ejemplo, de eventuales críticas a la política de Narendra Modi) en sus propias aulas, ya

1. Shahid Tantray: «JNU Violence: Students Recount Attack by a Masked Mob, Said Delhi Police Watched» en *The Caravan*, 6/1/2020.

que temen ser luego denunciados por estudiantes que adhieren a la causa del Hindutva (literalmente, «hinduidad», «calidad de hindú»). Los especialistas en ciencias naturales se ven cada vez más presionados a desarrollar estudios tendientes a demostrar los beneficios del estiércol y la orina de vaca (rebautizada por los nacionalistas hindúes *Gaumata*, la «vacca madre») o las virtudes del agua «sagrada» del Ganges².

La vigilancia de los miembros de las organizaciones hinduistas vuelve cada vez más delicada la dirección de investigaciones etnográficas, ya que los antropólogos, los sociólogos y los politólogos son obligados con frecuencia, bajo la presión de estos militantes, a justificar sus mínimos movimientos en el trabajo de campo. Suele suceder incluso que los servicios de inteligencia se movilicen para investigar las intenciones de los investigadores, y sus conclusiones pueden conducir a la no renovación de las visas e incluso a expulsiones del territorio. La violencia simbólica se extiende más allá de las fronteras indias, como lo muestra lo ocurrido con investigadores estadounidenses, todos de prestigio internacional, que fueron maltratados estos últimos años por las milicias del Hindutva: tal como sucedió con la indóloga Wendy Doniger,

el filólogo Sheldon Pollock o incluso la historiadora Audrey Truschke. Si bien esta última sufre sobre todo violentos insultos en las redes sociales (desde la publicación de su obra que rehabilita parcialmente la imagen de un soberano mogol, Aurangzeb, conocido hasta entonces por su intolerancia respecto de los no musulmanes³), Doniger y su editor (Penguin Books) fueron objeto de un proceso tras la publicación, en 2009, de la obra *The Hindus: An Alternative History* [Los hindúes. Una historia alternativa], porque la interpretación de los textos del hinduismo por la académica estadounidense no era del agrado de los adeptos al Hindutva⁴.

En cuanto a Pollock, se llevó a cabo una campaña (que no logró su objetivo) con el fin de desplazarlo de la dirección de la prestigiosa colección sobre la India clásica (la Murty Classical Library of India) publicada por Harvard University Press, con el pretexto de que, al no ser de origen indio, carecía de los conocimientos necesarios para ocupar allí un puesto de responsabilidad (en realidad, había sumado su voz a la de otros intelectuales para condenar públicamente las agresiones de las que habían sido víctimas los docentes y estudiantes de la Universidad Nehru)⁵.

2. Vaishnavi Chandrashekar: «Indian Scientists Decry 'Infuriating' Scheme to Study Benefits of Cow Dung, Urine, and Milk» en *Science*, 24/2/2020.

3. A. Truschke: *Aurangzeb: The Man and the Myth*, Penguin, Nueva Delhi, 2017.

4. Inicialmente prohibida (ya que los nacionalistas hindúes, involucrados en el caso, ganaron el proceso), la obra fue publicada luego nuevamente por Viking Press. W. Doniger: «A Life of Learning», fragmentos de la conferencia del Premio Charles-Homer Haskins 2015 en *Scroll.in*, 25/4/2016.

5. «Writers Hit Out at 'Ill-Motivated' Attempt to Remove Sheldon Pollock as Editor of Sanskrit Series» en *Scroll.in*, 3/3/2016.

Si bien estos ataques contra el sector universitario nos interpelan inmediatamente, se inscriben en un contexto más amplio caracterizado por un estallido de violencia contra otros grupos, entre los cuales las minorías religiosas ocupan un lugar destacado. Los musulmanes, que representan de hecho el principal blanco de la nueva ley de ciudadanía, se ven particularmente afectados: conversiones forzadas, linchamientos y pogromos son algunos ejemplos de las formas concretas que adquiere esta violencia. Por tal motivo, este artículo asignará un lugar sustancial a los ataques contra esta minoría religiosa, tanto más cuanto que estos revelan los mecanismos ideológicos y las políticas implementadas por el nacionalismo hindú.

Para tratar de comprender esta violencia en todas sus formas, comenzaremos por analizar la ideología que reivindica Narendra Modi, elegido primer ministro en 2014. Volveremos luego sobre la historia del lugar que ocupan los musulmanes en una república que se construyó sobre el principio del secularismo, es decir, el equilibrio del Estado respecto de todas las religiones, según su acepción india⁶. Estos elementos permitirán contextualizar la aceleración de la violencia política desde la elección de Modi y comprender mejor lo que implica para el futuro de la sociedad india.

Los orígenes del Hindutva

A partir de su primer mandato, el gobierno de Modi implementó una política guiada por una ideología que se remonta a la década de 1920, cuyo programa se resume en una palabra: *Hindutva* (la «hinduidad»). Esta forma de supremacismo étnico y religioso defiende la idea de una nación, una raza y una civilización hindúes (*Hindu rashtra*, *Hindu jati*, *Hindu sanskriti*). Estos son los tres pilares de esta «otra idea de la India»⁷ que se opone frontalmente a los valores del secularismo, que preconizan la idea de una unidad en la diversidad y están en el centro del espíritu de la Constitución.

La ideología en que se funda este programa fue elaborada a comienzos del siglo xx, sucesivamente por Vinayak Damodar Savarkar, quien publicó, en 1923, *Hindutva: Who is a Hindu* [*Hindutva*. Quién es hindú], y luego por Madhav Sadashiv Golwalkar, autor, en 1930, de *We, or Our Nationhood Defined* [Nosotros, o la definición de nuestra nacionalidad]. Estos ideólogos se basaban a su vez en las ideas difundidas por las primeras grandes figuras del nacionalismo hindú surgidas a fines del siglo xix, entre las que ocupaba un lugar destacado Dayanand Saraswati, el fundador de Arya Samaj [asociación de nobles], una organización cuyo objetivo declarado era

6. C. Jaffrelot y A. Mohammad-Arif (eds.): *Politique et religions en Asie du Sud. Le sécularisme dans tous ses états? / Politics and Religion in South Asia. Whither Secularism?*, Les Éditions de l'EHES, París, 2012.

7. El recorrido de la ideología del Hindutva fue particularmente bien descrito en C. Jaffrelot: *L'Inde de Modi. National-populisme et démocratie ethnique*, Fayard, París, 2019.

«rehinduizar» la sociedad a través de la enseñanza y el retorno a los Vedas.

Tanto para Savarkar como para Golwalkar, uno de los principales objetivos del programa es delimitar la comunidad que forma la nación hindú⁸. Según ellos, los musulmanes y los cristianos, cuyos ancestros fueron convertidos en el pasado por potencias colonizadoras⁹, no comparten las mitologías y la cultura comunes a los hindúes, las que supuestamente los vinculan a la madre tierra, sacralizada detrás de la figura de *Bharat Mata* (la Madre India). Inversamente, los budistas, los sijis, los jainas y, naturalmente, los hindúes tienen textos sagrados concebidos todos en el mismo territorio y que, además, están unidos por una creencia común en la existencia de un ciclo de reencarnación (*samsara*) y en la posibilidad de liberarse de él alcanzando el *nirvana* (en el budismo), el *mukti* (en el sijismo) y el *moksha* (en el jainismo y el hinduismo). En la medida en que los musulmanes y los cristianos de la India habrían sido convertidos más o menos recientemente por los colonizadores, Savarkar y, posteriormente,

los demás ideólogos del Hindutva consideran que sigue corriendo sangre hindú por sus venas. Tendrían pues la posibilidad de regresar al hinduismo y asimilarse a la tierra sagrada hindú y a su nación. Pero, en caso de negarse, su persistencia en conservar sus prácticas religiosas no solo los pondría al margen de la nación, sino que además los convertiría, según Golwalkar, en una amenaza para el cuerpo político hindú, al que devorarían progresivamente¹⁰. Esta retórica se basa también en un argumento demográfico, ya que el crecimiento de la población musulmana es superior al de la hindú.

Esta obsesión por la amenaza que harían pesar las fuerzas «extranjeras» sobre la nación hindú permite comprender otra dimensión esencial de la ideología Hindutva, a saber, la necesidad reivindicada de reconquistar la autoestima de la comunidad hindú, herida por siglos de dominación mogol y europea. Se trata pues, para sus ideólogos, de revirilizar a la nación hindú, con el fin de que pueda partir a la reconquista de su hegemonía y su pureza, encontrando así la fuerza y confianza en sí misma de la que fue privada¹¹.

8. C. Jaffrelot: «The Idea of the Hindu Race in the Writings of Hindu Nationalist Ideologues in the 1920s and 1930s: A Concept Between Two Cultures» en Peter Robb (ed.): *The Concept of Race in South Asia*, Oxford UP, Nueva Delhi, 1995.

9. En realidad, la islamización y la cristianización de una parte de los indios son anteriores a las conquistas islámicas y a la colonización británica, y no se reducen a ellas.

10. Jyotirmaya Sharma: «Digesting the 'Other': Hindu Nationalism and the Muslims in India» en Vinay Lal (ed.): *Political Hinduism: The Religious Imagination in Public Spheres*, Oxford UP, Nueva Delhi, 2009; Dwaipayan Banerjee y Jacob Copeman: «Hindutva's Blood» en *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* N° 24/25, 2020.

11. Thomas Blom Hansen: «Recuperating Masculinity: Hindu Nationalism, Violence and the Exorcism of the Muslim 'Other'» en *Critique of Anthropology* vol. 16 N° 2, 1996.

Este programa revela, sin embargo, cierta paradoja: construyéndose contra las influencias externas y el colonialismo británico, su concepción de la nación se inspira directamente en un modelo extranjero, el del nacionalismo alemán y el nazismo¹². Por eso la violencia es uno de los medios privilegiados para la reconquista de la hegemonía hindú.

Precisamente para llevar a cabo este proyecto de reconquista fue creada en 1925, por Keshav Baliram Hedgewar, la Rashtriya Swayamsevak Sangh [Asociación de Voluntarios Nacionales] (RSS, por sus siglas en hindi). Los miembros de esta organización paramilitar, que llevan un uniforme compuesto por un pantalón corto¹³ caqui, una camisa blanca y una gorra negra, están vinculados a una *shakha* («rama»), una suerte de unidad de base. Esta agrupa a personas, a escala de un pueblo, un barrio o una universidad, que se reúnen diariamente para sesiones de entrenamiento físico y adoctrinamiento. Estas *shakha* son llamadas a rastrillar el conjunto del país para desplegar, con la mayor amplitud posible, la influencia ideológica de la organización.

Tras la independencia de la India, se fundaron otras organizaciones para ampliar la esfera de influencia del Hindutva a todos los ámbitos de la

sociedad. Fue así como se crearon un sindicato estudiantil en 1948 (Akhil Bharatiya Vidyarthi Parishad [Consejo de Todos los Estudiantes Indios], ABVP), un sindicato obrero en 1955 (Bharatiya Mazdoor Sangh [Sindicato de Trabajadores de la India], BMS), una organización encargada de unir a las sectas del hinduismo y sumar a las más influyentes figuras religiosas al proyecto de la RSS en 1964 (Vishva Hindu Parishad [Consejo Mundial Hindú], VHP), una red de escuelas en 1977 (Vidya Bharati Akhil Bharatiya Shiksha Sansthan), una asociación de caridad para los más pobres en 1979 (Seva Bharti), o incluso una organización juvenil estrictamente masculina y particularmente violenta en 1980 (Bajrang Dal), con su equivalente femenino lanzado en 1991 (Durga Vahini)¹⁴. Esta ideología es también defendida por partidos políticos como el Shiv Sena (el Ejército de Shiva) a escala del estado de Maharashtra y, en el nivel federal, por el Bharatiya Jana Sangh (BJS) de 1951 a 1977, luego por el Bharatiya Janata Party [Partido Popular Indio] (BJP) desde 1980. La nebulosa creada por estos partidos políticos y estas diversas organizaciones (se contabilizan en total más de 40) constituye el Sangh Parivar [familia de asociaciones]. Todas reivindican el Hindutva, y la mayoría de ellas está

12. Marzia Casolari: «Hindutva's Foreign Tie-up in the 1930s» en *Economic & Political Weekly* vol. 35 Nº 4, 2000.

13. El pantalón corto fue reemplazado por el largo en 2016.

14. Bajrang es otro nombre del dios mono hindú Hanuman, y Durga remite a la diosa madre del universo [N. del E.].

bajo las órdenes de los dirigentes de la RSS o del BJP, aun cuando tiendan a menudo a negarlo y a proclamar su autonomía. Esta imprecisión en cuanto a los lazos de subordinación y autoridad que unen a las diferentes organizaciones del Sangh Parivar permite al BJP o a la RSS evadir responsabilidades cuando se encuentran directamente implicados en acciones criminales, como la provocación de revueltas intercomunitarias.

Así, esta gran «familia» que rastri-la actualmente todas las esferas de la sociedad permitió progresivamente el ascenso del nacionalismo hindú en el país. Este proceso se aceleró con la demolición de la mezquita de Ayodhya (Uttar Pradesh), en 1992. Contribuyó especialmente a catapultar al BJP al poder de 1998 a 2004, en torno de Atal Bihari Vajpayee, primer nacionalista hindú que dirigió el país. El Partido del Congreso¹⁵ retomaría luego las riendas del gobierno por diez años, antes del regreso al poder del BJP, en 2014, con la elección de Modi y su reelección por un segundo mandato en 2019.

Nacionalismo ordinario y discriminación institucional de los musulmanes

Desde la llegada al poder de Modi, los musulmanes indios constituyen un

blanco privilegiado para los nacionalistas hindúes. Sin embargo, su estigmatización, su discriminación y su marginación no son fenómenos recientes. A partir de la independencia, quedaron bajo sospecha, ya que se los consideró responsables de la partición de 1947 entre la India y Pakistán. Cada vez que estallaron guerras con el Estado vecino (1947, 1965, 1971, 1999), fueron considerados como una quinta columna del país «enemigo». Desde el 11 de septiembre de 2001, no quedan a salvo de la correlación casi universal establecida entre islam y terrorismo, alimentada por un yihadismo esencialmente localizado en Cachemira.

Los estereotipos negativos contra los musulmanes van de la mano de su marginación progresiva, a punto tal que son actualmente la minoría más subrepresentada en el país, tanto en el plano económico y social como en el político. Esta subrepresentación se observa particularmente en el sector formal de la economía, en la administración pública, la policía, el ejército o incluso el aparato judicial¹⁶. Se extendió a lo largo de los años al campo político: así, el número de diputados musulmanes disminuyó regularmente desde la independencia.

Si bien esta evolución se debe en parte a factores endógenos, como la pérdida de las elites durante la Partición, a la presencia de representantes

15. Bajo el liderazgo del Mahatma Gandhi, el Partido del Congreso lideró el movimiento de independencia indio con una ideología nacionalista no confesional y se transformó en el principal partido después de 1947 [N. del E.].

16. Laurent Gayer y C. Jaffrelot: *Muslims in Indian Cities: Trajectories of Marginalisation*, Columbia UP, Nueva York, 2012.

con tendencias muy conservadoras o de una notable negligencia, o incluso al repliegue sobre sí generado por la interiorización de ser una minoría vulnerable y poco querida, la discriminación por los otros sigue siendo una variable importante. Esta puede también inscribirse visiblemente en el espacio público. Pancartas o anuncios inmobiliarios tales como «Se alquila únicamente a vegetarianos» son moneda corriente en la India. Representan un modo apenas disimulado de excluir a los musulmanes –pero también a los cristianos y a las castas bajas– del mercado inmobiliario en los barrios dominados por los hindúes de castas altas, que tienen el vegetarianismo como obligación religiosa.

La llegada al poder de los nacionalistas hindúes en 1998, en un gobierno de coalición, contribuyó a acentuar esta tendencia. Estos prepararon el terreno para una hinduización excluyente del país, constitutiva a su vez de una estigmatización reforzada de los musulmanes. De este periodo datan, por ejemplo, los primeros intentos de lo que se ha denominado la «azafranización» (en referencia al color adoptado por los nacionalistas hindúes) de los manuales escolares, a través de una reescritura de la historia que invisibiliza o demoniza a los musulmanes, apuntando particularmente a los soberanos musulmanes del Sultanato de Delhi y el Imperio Mogol. Una vez adoptada

en estados como Guyarat, verdadero laboratorio político de los nacionalistas hindúes, el gobierno intentó, a través de la institución nacional encargada de los manuales escolares en la India, el National Council of Educational Research and Training, extender esta política al conjunto de la India. «Indianización (sinónimo aquí de hinduización), nacionalización, espiritualización» eran los lemas del ministro de Educación de entonces, Murli Manohar Joshi. Su objetivo, afirmaba, era reducir la influencia de las tres «M»: [Thomas] Macaulay (figura británica emblemática de la política de anglicización de las elites indias), Marx (muchos historiadores indios son de izquierda) y *madrassa* (en referencia, naturalmente, a las escuelas islámicas)¹⁷.

Además de esta dimensión moral y simbólica, la violencia política contra los musulmanes reviste también un aspecto físico. Observada en los años 1960, no se limita solo a pequeñas escaramuzas en los barrios, sino que puede transformarse también en verdaderas revueltas mortales y extenderse a toda una región, como sucedió en Guyarat, al noroeste del país, en 2002, donde pogromos antimusulmanes causaron alrededor de 2.000 muertos. Ese estado estaba dirigido entonces nada menos que por Modi. El ciclo reiterado de violencia terminó desembocando en una segregación progresiva de los

17. A. Mohammad-Arif: «History Rewriting in India and Pakistan: Textbooks, Nationalism and Citizenship» en Véronique Bénéï (ed.): *Manufacturing Citizenship: Education and Nationalism in Europe, South Asia and China*, Routledge, Londres, 2005.

musulmanes, cada vez más relegados en enclaves, incluso en guetos.

Esta violencia física, moral y simbólica contra los musulmanes es, en cierta forma, tan estructural que tiene su propio nombre: el «comunalismo». Frente a este cuadro bastante sombrío que sugiere una institucionalización antigua de la discriminación y la estigmatización en contra de los musulmanes, ¿qué cambió desde que Modi asumió las riendas del gobierno central?

Modi 1: socavar la crítica y preparar el terreno para una «democracia étnica»

La política implementada por Modi durante su primer mandato le permitió preparar el terreno y los cimientos de lo que Christophe Jaffrelot llama una «democracia étnica»¹⁸, en la cual los hindúes (en un sentido amplio que incluye, tal como vimos, no solo a los propios hindúes, sino también a los sijs, los jainas y los budistas) tendrán más derechos que los cristianos y, sobre todo, que los musulmanes. Poco después de la elección de Modi en 2014, la RSS lanzó una campaña que pretende ser fiel al programa ideológico de sus fundadores y a su concepción de la nación india. Titulada *ghar vapsi* [regreso a casa], consiste en convertir a la fuerza a los musulmanes y cristianos al hinduismo, invocando el argumento según el cual estas poblaciones

fueron en otros tiempos antiguos hindúes convertidos por misioneros extranjeros. Una vez admitida la idea de una ciudadanía de geometría variable que va necesariamente en contra de los principios fundacionales del Estado indio, a saber, la construcción de una unidad en la diversidad, se vuelve entonces rápidamente imperioso, a los ojos de la RSS y el BJP en el poder, intentar acallar la crítica en todas sus formas, ya sea social, política, mediática o jurídica.

Los nacionalistas hindúes lanzan metódicamente sus ataques debilitando primero al sector no gubernamental, que representa el primer foco de la protesta social. Así, a fines de 2016, el ministro del Interior les negó a unas 20.000 ONG la renovación de la licencia que les permite recibir ayuda financiera del extranjero y las privó de ese modo de los medios necesarios para librar un combate judicial o mediático. Los medios de comunicación, otro pilar de la crítica, fueron el blanco de una censura polimorfa. Si bien esta ya había sido aplicada durante el estado de emergencia de 1975-1977, decretado entonces por Indira Gandhi, la novedad reside en el hecho de que se hace efectiva en momentos en que, oficialmente, el país no se encuentra bajo un régimen de excepción. Esta censura o autocensura, por convicción personal o alimentada por el temor a las sanciones, a perder el empleo o incluso a ser víctima de agresiones físicas, afecta sobre todo a la televisión

18. Ch. Jaffrelot: *L'Inde de Modi*, cit.

y a los diarios masivos que son, en consecuencia, muy moderados en sus críticas al régimen, cuando no caen en su apología. Esta (auto)censura se basa también en el hecho de que la mayoría de las sociedades de prensa están en manos de grandes grupos financieros que apoyan la política económica liberal del gobierno. Más allá de la violencia simbólica, la violencia verbal puede emanar directamente del Estado, tal como lo muestra el apodo de *prestittutes*¹⁹ utilizado contra los periodistas por un ministro del gobierno central, Vijay Kumar Singh. El periodismo independiente, por su parte, se ejerce actualmente en un clima cada vez más hostil, caracterizado, especialmente estos últimos años, por un recrudecimiento de la violencia hacia los periodistas, que puede llegar incluso a su eliminación física²⁰. Finalmente, la ley contra la sedición, heredada del periodo colonial, es utilizada para intimidar a periodistas e intelectuales, pero también para detener a los líderes estudiantiles. Particularmente draconiana, de un alcance muy amplio, esta ley puede aplicarse prácticamente a toda forma de crítica al gobierno, y quien la infringe es pasible de prisión de por vida; constituye pues una temible amenaza a la libertad de expresión. Esta policía del pensamiento está reforzada por la vigilancia de milicias que emana de la constelación de las

organizaciones del hinduismo radical, que gozan de la protección del poder político imperante. No conformándose ya con acosar a sus adversarios en las redes sociales, estos autoproclamados defensores de la nación no han dudado en agredir físicamente a reconocidos intelectuales. Algunos de ellos, que defendían puntos de vista llamados «racionalistas» (críticos de diferentes aspectos del hinduismo), fueron asesinados en sus casas por grupos que reivindican la nebulosa del Sangh Parivar [lit. Familia del RSS]. Otras milicias, las de los grupos de los «Protectores de la Vaca», multiplicaron los linchamientos de musulmanes y *dalits* («intocables»)²¹.

Más allá de la banalización de la violencia política, estas diferentes medidas se volvieron posibles por la construcción proteiforme de varias figuras del enemigo interno, denunciadas como elementos sediciosos y «antinacionales». La estigmatización de los musulmanes, como era de esperar, se popularizó y se fortaleció. A la izquierda intelectual crítica, por su parte, le endilgaron diferentes apodos, como el de *urban naxals* (tratándolos como el relevo urbano de la guerrilla naxalita de inspiración maoísta, muy activa en el corazón rural del país), o incluso el de *tukde tukde gang*, una pandilla imaginaria acusada de querer destrozarse la nación india. Fue este el contexto

19. Esta expresión fue originalmente creada por el «pronosticador» estadounidense Gerald Celente.

20. Vindu Goel y Jeffrey Gettleman: «Under Modi, India's Press Is Not So Free Anymore» en *The New York Times*, 2/4/2020.

21. Mathieu Ferry: «Le terrorisme de la vache» en *La Vie des Idées*, 17/11/2017.

en que Modi fue reelecto en mayo de 2019, tras lo cual se aceleró rápidamente la implementación del programa del Hindutva.

Modi 2: la aceleración del Hindutva

La sucesión de acontecimientos de estos últimos meses es reveladora de la aceleración del Hindutva. El 30 de julio de 2019, el Parlamento indio revocó el triple *talaq* o divorcio instantáneo²², accediendo así a una de las principales reivindicaciones de los nacionalistas hindúes, que reclamaban la instauración de un código civil uniforme. El triple *talaq* es, desde luego, muy perjudicial para los derechos de las mujeres, pero la ley votada por el Parlamento criminaliza a los hombres musulmanes que practican esta costumbre, actualmente pasible de tres años de prisión, mientras que para los demás grupos religiosos las cuestiones vinculadas al divorcio se dirimen por el derecho civil.

El 5 de agosto de 2019, el gobierno revocó el artículo 370 de la Constitución que acordaba la autonomía al estado de Cachemira, de mayoría musulmana, satisfaciendo en este caso también una de las principales exigencias de los adeptos al Hindutva. Esta medida estuvo acompañada por el encarcelamiento de la mayoría de los opositores políticos locales, un

blackout de varios meses de los sistemas de comunicación telefónicos y electrónicos, una censura mediática casi total, así como la represión sangrienta a los movimientos de protesta respecto de la cual, de hecho, se filtró muy poca información.

El 31 de agosto de 2019, se dio a conocer públicamente una lista de 1,9 millones de habitantes del estado de Assam, vecino a Bangladesh, en el noreste del país, que incluía a un número importante de musulmanes que al no haber podido demostrar su nacionalidad india corrían el riesgo de ser excluidos del Registro Nacional de Ciudadanos (NRC, por sus siglas en inglés) y de convertirse pues en «no ciudadanos». Inmediatamente después, circuló la noticia de que se construirían nuevos campos de detención para esos futuros apátridas. Un escalón más en el proyecto de constitución de una nación hindú.

El 9 de noviembre de 2019, la Corte Suprema india emitió un fallo esperado desde hacía más de 25 años, que autoriza la construcción, en Ayodhya, de un templo dedicado al dios Rama en las ruinas de la mezquita Babri Masjid, destruida el 6 de diciembre de 1992 por fanáticos hindúes. Se trata de otra victoria importante para los defensores del Hindutva.

El 11 de diciembre de 2019, el Parlamento indio aprobó la Ley de Enmienda de la Ciudadanía (Citizenship Amendment Act, CAA), que modifica una ley de 1955 con el fin de regularizar

22. El triple *talaq* permite a un hombre divorciarse de su mujer en pocos minutos, pronunciando tres veces la palabra *talaq*. Esta costumbre está prohibida en la mayoría de los países musulmanes.

a los refugiados hindúes, sijs, cristianos, jainas, budistas y parsis que llegaron antes de 2014, habiendo escapado «por motivos religiosos» de Afganistán, Pakistán o Bangladesh. Solo los residentes musulmanes fueron excluidos del dispositivo legal, aun cuando pertenecerían a minorías perseguidas en Pakistán, como los ahmadíes y los hazaras. La nueva ley tampoco incluye a las minorías oprimidas en países no musulmanes de la región como Sri Lanka, donde los musulmanes, pero también los hindúes, enfrentan a veces la violencia de la mayoría budista. Innegablemente discriminatoria, esta ley se opone a los principios secularistas de la Constitución india al excluir expresamente a un grupo religioso; se trata de una novedad en la historia de la República. El gobierno de Modi, por el momento, no ha dado ninguna indicación precisa sobre el futuro de estos musulmanes excluidos de la CAA, pero multiplicó las declaraciones contradictorias, dejando que sobrevolara la duda y la incertidumbre en cuanto a sus propósitos.

Lo cierto es que el gobierno desea avanzar con la implementación de un registro de la población residente en el territorio indio (National Population Register, NPR), y extender la aplicación del Registro Nacional de Ciudadanos, ya vigente en Assam, al país en su conjunto. La implementación de un proyecto semejante obligaría a todos los residentes del país a demostrar su

nacionalidad, lo que abriría potencialmente el camino a nuevas formas de discriminación contra los residentes musulmanes. En efecto, la posesión de un pasaporte indio no constituiría en sí una prueba de nacionalidad, ya que solo el certificado de nacimiento constituiría una prueba material válida. Ahora bien, muchos indios, sean hindúes o musulmanes, carecen de este documento oficial, sobre todo los provenientes de sectores desfavorecidos, ya sea porque nunca lo tuvieron o porque no tuvieron conciencia de la necesidad de conservarlo, o incluso porque ese papel se perdió en inundaciones, expulsiones u otras catástrofes.

De este modo, los musulmanes que no están en condiciones de demostrar su ciudadanía pueden convertirse, de un día para el otro, en apátridas, aun cuando hubiesen nacido en la India o sus antepasados fuesen oriundos de este país desde hace siglos. Hagamos, al respecto, un paréntesis recordando que el islam se difundió en las costas indias, a partir del siglo VIII, lo que bastaría ya para demostrar hasta qué punto el islam y los musulmanes forman parte de la India. Del Taj Mahal a Bollywood, pasando por la cocina tandoori y el *salwar kameez*²³, la contribución del islam y los musulmanes a la India es considerable. Los aportes culturales y lingüísticos del islam impregnan la vida cotidiana de los indios, aun cuando a menudo no tengan plena conciencia de ello.

23. Conjunto compuesto de una túnica y un pantalón bombacha.

Durante el primer gobierno de Modi, la ministra de Industria Alimentaria, Sadhvi Niranjana Jyoti, diferenció en un discurso pronunciado en plena campaña electoral dos categorías de indios: los *ramzade* [hijos de Rama, fórmula que designa a los hindúes] y los *haramzade* [bastardos, en este caso los no hindúes]. Rama, uno de los dioses más sagrados del hinduismo, es acompañado así por un sufijo que no está tomado del sánscrito, sino del persa (*zada*, plural indianizado: *zade*), confiriendo a la expresión una hibridez que habría sido graciosa si el contexto fuera menos trágico. Del mismo modo, es posible escuchar al ministro del Interior Amit Shah, principal instigador de las leyes sobre ciudadanía, utilizar en un discurso un término con resonancias eminentemente persas, *dastavez*, para referirse a los documentos que los indios deberán presentar como prueba de su nacionalidad. De hecho, si los nacionalistas hindúes que se expresan en idiomas como el hindi, perteneciente al grupo lingüístico indoario, reemplazaran todos los términos de origen árabe-persa, comúnmente utilizados en la vida cotidiana, por términos sánscritos, sus discursos se volverían rápidamente incomprensibles a los oídos de su propio electorado.

En todo caso, estas reformas de las leyes de ciudadanía afirman la voluntad de los nacionalistas hindúes en el poder de «purificar la nación hindú», retomando su expresión. Cabe señalar también que estas diversas leyes y campañas tienen imitadores, aun

cuando sus acciones vayan en contra de la ideología del Hindutva, lo que expresa de esta manera la banalización del nacionalismo hindú, con o sin derivas, y su difusión en todos los sectores de la sociedad. En noviembre de 2019, estudiantes de la Benares Hindu University, pertenecientes al ABVP, la rama estudiantil de la RSS, reclamaron la renuncia de un profesor musulmán porque enseñaba sánscrito en un departamento de estudios religiosos. En lugar de ver allí una prueba de la «ultraasimilación» del académico a la sociedad india, los estudiantes que protestaban consideraron esta enseñanza de la lengua sagrada del hinduismo por un no hindú (musulmán, además) como una forma de profanación. La administración de la universidad cedió parcialmente a sus presiones y trasladó al docente al departamento de Letras.

Contrariamente a la relativa apatía frente a la rutinización del nacionalismo étnico durante el primer mandato de Modi, la aceleración del proceso desde su reelección y, sobre todo, las leyes de ciudadanía que algunos comparan con las leyes de Núremberg de 1935 provocaron en todo el país manifestaciones de dimensiones inéditas que nadie esperaba. En efecto, desde el movimiento anticorrupción del activista Anna Hazare, tres años antes de la elección de Modi, no se producía un nivel semejante de movilización en la India. Así, el 12 de diciembre, al día siguiente de la aprobación de la ley, estudiantes de al menos 50 escuelas

y universidades del país salieron a las calles en señal de protesta. La ola de manifestaciones fue en aumento y se transformó en un movimiento panindio masivo. Además de por su extensión, los observadores extranjeros se sorprendieron por la importante presencia de mujeres (musulmanas, particularmente, cuando hasta entonces estas solían movilizarse poco). Rápidamente, un barrio de Nueva Delhi, Shaheen Bagh, se impuso como uno de los lugares emblemáticos de estas movilizaciones. Recibió, a partir del 15 de diciembre, una concentración ininterrumpida de manifestantes organizada por una quincena de mujeres del barrio (hasta que el confinamiento por el covid-19 puso fin a las protestas en las calles). En ocasión de la fiesta nacional de país, el 26 de enero, más de un millón de personas se habría reunido en este barrio periférico de la metrópolis.

Al mismo tiempo, se asiste también a una resistencia de los estados regionales que, en el marco del Estado federal indio, anunciaron en enero de 2020 su voluntad de no aplicar la CAA en sus jurisdicciones. Las asambleas de Kerala, Punjab, Rajastán y Bengala votaron así resoluciones contra la CAA²⁴. Frente a esta resistencia, el gobierno optó por el enfrentamiento: ejerció la represión contra los manifestantes, comenzando por los estudiantes atacados en el seno mismo de los campus universitarios, tal como

sucedió en la Universidad Jawaharlal Nehru. Recordemos que un miembro del Bajrang Dal, una rama particularmente radical del Sangh Parivar, disparó con un arma de fuego sobre manifestantes pacíficos de la Universidad Jamia Millia de Delhi, bajo la mirada inicialmente indiferente de la policía. En cuanto a los estados federales contestatarios, se consideró en un momento como una opción posible la instauración de un estado de emergencia para obligarlos a aplicar la CAA. Paralelamente, Bipin Rawat, jefe del Ejército indio, mencionó la idea de campos de «desradicalización» para los cachemires, según el modelo chino contra los uigures.

Esta posición del gobierno deja vía libre a personas y grupos favorables a su política, decididos a enfrentarse a los manifestantes contrarios a la CAA. La propia capital pagó por ello los platos rotos, sumiéndose, entre el 23 y el 26 de febrero, en un estallido de violencia entre hindúes y musulmanes sin precedentes desde la partición de la India y Pakistán. Mientras el presidente estadounidense Donald Trump se encontraba de visita oficial en el país, se produjeron pogromos contra los musulmanes de diversos barrios del noreste de la ciudad. Allí también, milicias incurrieron en actos de violencia sin que la policía interviniera, e incluso con su apoyo activo. Se registraron cientos de víctimas, incluyendo 53 muertos oficiales (dos tercios

24. Loraine Kennedy: «Federalism as a Moderating Force? State-Level Responses to India's New Citizenship Laws» en *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* Nº 24/25, 2020.

de ellos musulmanes), pero también cientos de heridos y varias decenas de desaparecidos, esencialmente musulmanes. Imágenes de personas arrastradas y golpeadas en las calles dieron la vuelta al mundo. Atacaron a piedrazos y con bombas molotov muchas viviendas de musulmanes, mientras que las de sus vecinos hindúes quedaron a salvo. Las milicias queman o atacan mezquitas y otros santuarios islámicos, colocando a veces encima de ellas banderas que representan al dios Hanuman, al grito de «¡Viva el dios Rama!» [*Jai Sri Ram!*] y «¡La India para los hindúes!» [*Hinduon ka Hindustan!*]. Estos pogromos expresan así la voluntad de acabar con el poder económico de los musulmanes de determinados barrios mediante la destrucción sistemática de sus comercios, almacenes y pequeñas fábricas. Además de la benevolencia de la policía respecto de estas milicias, resulta también sorprendente el comportamiento del personal médico de algunos hospitales: varias familias de víctimas señalan casos de discriminación y estigmatización por parte del personal sanitario.

En el nivel regional, algunos Estados compiten en imaginación para luchar contra los opositores a la CAA. El Estado indio más poblado, Uttar

Pradesh, hace colocar en las paredes fotos y nombres de manifestantes anti-CAA, estigmatizando así de manera inédita a los opositores políticos²⁵. El mensaje es claro: manifestar el desacuerdo político con las decisiones del gobierno ya no se considera una libertad democrática de expresión. Por el contrario, la crítica política constituye actualmente la asunción de un riesgo extremo, que expone potencialmente a su autor a violentas represalias. Varios intelectuales, como Sudha Bharadwaj, Anand Teltumbde²⁶ o incluso Gautam Navlakha, fueron encarcelados en estos últimos meses²⁷.

En este contexto político muy cargado surgió la epidemia de covid-19. Tras una aparente unidad nacional, la crisis mundial provocada por la propagación del virus permitió rápidamente observar en la India nuevas formas de hinduización, impulsadas por el Estado. Recomendando la distancia social, el primer ministro llamó a los indios a golpear cacerolas y platos (siguiendo el modelo de los españoles e italianos), y, según una tradición más específicamente hindú, tocar las campanas y soplar caracolas (*shankh*)²⁸. Las vibraciones así creadas tendrían la virtud de expulsar al virus. Miembros del Sangh Parivar recomiendan el consumo de

25. «Up Erects Hoardings with Names, Photos of Anti-CAA Protesters» en *The Wire*, 6/3/2020.

26. Roland Lardinois: «Glimpses into the Life of an Engineer, Scholar and Public Intellectual: Anand Teltumbde in Conversation with Roland Lardinois, November 2013-January 2019» en *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*, 2019.

27. Guillaume Delacroix: «Malgré la pandémie due au coronavirus, l'Inde continue de pourchasser ses intellectuels» en *Le Monde*, 16/4/2020.

28. La caracola es uno de los cuatro principales atributos del dios Visnú, junto con el disco, la flor de loto y la maza.

orina de vaca para protegerse del covid-19 (hasta que una persona murió). Pero, sobre todo, la pandemia dejó ver la escalada de una islamofobia cada vez más virulenta y ostentatoria, siguiendo un esquema muy eficaz. Primero, figuras políticas destacadas denunciaron un escándalo mediante declaraciones impactantes; estas fueron luego reproducidas y amplificadas por los medios de comunicación, apoyándose en datos y cifras incompletas. Posteriormente, la indignación se apoderó de la esfera pública y galvanizó el resentimiento de personas o grupos de indignados que terminaron en el enfrentamiento físico con los grupos incriminados. Cuando la situación terminó afectando la imagen nacional y sobre todo internacional del país, el primer ministro intervino personalmente con declaraciones en un registro de tranquilidad, incluso de tolerancia. Sus dichos suscitaban entonces un coro de elogios –incluso entre aquellos que fueron los más virulentos en la expresión de su vindicta– y contribuyen a alimentar la popularidad del primer ministro. Si bien los discursos pueden colocar provisoriamente un freno a la violencia física, no tienen, en cambio, ningún efecto en el proceso de ultraestigmatización del Otro.

Fue este mismo esquema pues el que condujo a atribuir la responsabilidad de la propagación del covid-19 en la India a los dirigentes de Yamaat

Tabligh [Sociedad de Difusión de la Fe], un movimiento misionero musulmán de tendencia espiritualista nacido en la India (y muy conocido en Francia). En efecto, estos últimos organizaron a mediados de marzo, antes del confinamiento nacional pero cuando el gobierno de Delhi acababa de prohibir las concentraciones de más de 200 personas, una gran reunión en su cuartel general de Nizamuddin, en pleno corazón de la capital, que atrajo a alrededor de 2.000 fieles provenientes de toda la India, pero también del Sudeste asiático y de Asia central. En esa ocasión, varios participantes se contagiaron de covid-19 y contagiaron a su vez a otras personas en muchas regiones del país. Este acontecimiento, comparable a los efectos provocados por la reunión de una iglesia evangélica en Mulhouse, generó desde entonces ataques de una violencia inaudita contra Yamaat Tabligh y los demás musulmanes. Comenzaron con declaraciones ansiogénicas de representantes del partido en el poder, como ese tuit de un diputado del BJP, Gautam Gambhir, que comentaba la reunión del movimiento misionero de esta manera: «Una acción errónea (o incorrecta, [*wrong action*]) de los organizadores podría provocar un desastre de proporciones gigantescas»²⁹. Desde entonces, se compara a los tabligh con bombas humanas, y se inventaron nuevos eslóganes como el «Quranvirus» o el

29. Fatima Khan: «Tablighi Jamaat Blames 'Govt Planning' as Bjp, Aap Attack it for Spike in Covid-19 Cases» en *The Print*, 14/10/2020.

«Coronayihad» (como si existiera un complot deliberado de los musulmanes para propagar la enfermedad en la India).

Los medios de comunicación que apoyan al gobierno y miembros o simpatizantes del Sangh Parivar manipulan las cifras haciendo creer que la propagación del covid-19 en la India es principalmente imputable a Yamaat Tabligh, sin precisar que la sobrerrepresentación de los tabligh entre las personas contagiadas se explica por el número elevado de tests que les fueron efectuados tras su reunión, mientras que el número total de tests sigue siendo bajo en el país. Esta violencia moral y simbólica tiene imitadores. Así, un joven tabligh de 22 años, acusado de intentar propagar deliberadamente el covid-19 en un pueblo, murió linchado. En este clima deletéreo, el personal médico se destacó otra vez por prácticas discriminatorias flagrantes: un hospital de Meerut especializado en oncología publicó un anuncio que establecía que solo recibirían tratamiento los musulmanes que tuvieran tests negativos de coronavirus³⁰. Bajo la presión de las redes sociales, la administración del hospital terminó pidiendo disculpas y retiró su anuncio. Por otra parte, en algunos lugares se observa una tasa mayor de mortalidad entre los musulmanes: algunos establecen una correlación entre este fenómeno y

la negativa, según varios testimonios, de algunos hospitales de atender a los pacientes musulmanes, estén o no enfermos de covid-19³¹. Frente a las crecientes críticas en los países del Golfo y por temor a represalias económicas, Modi intervino para declarar en Twitter que el virus afecta más allá de las pertenencias religiosas y nacionales. Pero, una vez más, esta declaración tuvo como efecto sobre todo alimentar positivamente la imagen del primer ministro, sin consecuencias evidentes sobre la ola islamofóbica.

El futuro incierto de la democracia india

La intensidad de la movilización contra las leyes de ciudadanía pudo llevar a pensar que se observaban allí los primeros signos de declive del gobierno de Modi, ya erosionado por su incapacidad para sacar al país del marasmo económico. Pero los últimos acontecimientos sugieren que fue más bien el canto del cisne de la resistencia, en tanto que la irrupción de la pandemia viral cambió completamente el escenario. De hecho, la crisis sanitaria, ocurrida cuando el gobierno era muy criticado por su manejo de la violencia intercomunitaria en Delhi, representó sin duda una verdadera oportunidad para Modi. En efecto, el

30. «Will Admit Muslims Only if They Are Coronavirus-Free, Says Hospital; Faces FIR» en *The Times of India*, 19/4/2020.

31. Angana Chakrabarti y Soniya Agrawal: «Muslims Burials Soar in Indore as Hospitals 'Shut Out Non-Covid Patients' During Lockdown» en *The Print*, 21/4/2020.

confinamiento tornó imposible cualquier movilización en el espacio público. Es difícil decir si la salida de esta crisis, en una fecha indeterminada y poco previsible, permitirá dar un segundo impulso a la movilización, más aún cuando los errores de apreciación de los dirigentes de Yamaat Tabligh, aferrados al desarrollo de sus reuniones en plena pandemia, ofrecieron una ocasión inesperada a los partidarios del Hindutva de erigir a sus adeptos, y por extensión a los demás musulmanes, como principales responsables de la propagación del virus. Los intentos de los tabligh y los demás musulmanes de atenuar la violencia moral y física de la que son víctimas mediante donaciones de sangre y un importante trabajo caritativo en muchas regiones fueron en gran medida silenciados por los grandes medios de comunicación. Por eso, un cambio de situación se volverá una tarea difícil. ¿Habrá el covid-19 anulado la utilidad de la movilización, alimentado por las imágenes de musulmanes y otros ciudadanos indios proclamando con energía su adhesión a la nación india? La pregunta es legítima.

Cabe además preguntarse si la pandemia no será el pretexto para una escalada autoritaria y represiva del poder. En un contexto semejante, ¿sigue siendo apropiada la expresión «democracia étnica»? Para muchos observadores,

el término «fascismo» sería más adecuado, siendo el de «democracia» actualmente ya obsoleto para calificar al régimen indio. Aun cuando todavía sea demasiado temprano para fijar el léxico que mejor describe al régimen, este argumento se propaga tanto más cuanto que el Estado de derecho parece hoy más amenazado que nunca. La reciente decisión de la Corte Suprema a propósito de Ayodhya³², la impunidad de las personas que cometen crímenes comunales³³ (como los pogromos de Guyarat o los linchamientos de musulmanes que transportan carne), o incluso la designación, en la Cámara Alta (Rajya Sabha), del ex-presidente de la Corte Suprema, Ranjan Gogoi, conocido por sus sentencias favorables a los dos gobiernos de Modi (caso de los aviones Rafale, despido del director de la Oficina Central de Investigación, equivalente indio del FBI, etc.) son acontecimientos que expresan la pérdida de independencia de la justicia.

¿Asistimos a una transformación de la naturaleza de la democracia india? ¿Estamos ya frente a un régimen autoritario? No hay que olvidar, sin embargo, que a pesar de los hechos abrumadores presentados en este artículo, Modi sigue gozando de un amplio apoyo entre el electorado indio: gran parte de los votantes siguen suscribiendo a sus tesis y votando por él y

32. Maria Abi-Habib y Sameer Yasir: «Court Backs Hindus on Ayodhya, Handing Modi Victory in his Bid to Remake India» en *The New York Times*, 8/11/2019.

33. Mahesh Langa: «Justice Nanavati-Mehta Commission Gives Clean Chit to Narendra Modi in 2002 Gujarat Riots» en *The Hindu*, 11/12/2019.

su partido. Por otra parte, recordemos también que algunos siguen creyendo en la resiliencia de la democracia india, que tendría la capacidad de superar esta crisis, tal como sobrevivió al episodio del estado de emergencia bajo el gobierno de Indira Gandhi.

¿Qué sucederá realmente? Los posibles escenarios son hoy variados y

es difícil saber qué dirección tomará la India. Si Modi, su ministro del interior Amit Shah, el BJP, así como la Asociación de Voluntarios Nacionales, logran obtener el apoyo popular necesario para continuar con el programa del Hindutva, debe temerse sin embargo lo peor. Y lo peor es, evidentemente, el crimen contra la humanidad. ☒

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero-Abril de 2021

Quito

Vol. xxiv N° 69

ESTRATEGIAS COMUNITARIAS FRENTE A CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES:
MÁS ALLÁ DE LA RESISTENCIA

DOSSIER: Presentación del dossier, **Karolien van Teijlingen y Emilie Dupuits**. Resistencia en retrospectiva: la multitemporalidad del extractivismo en la Amazonía, **Angus Lyall**. ¿Agua para quién? Movilización comunitaria y negociación en el conflicto socioambiental del Parque Los Chorros, Costa Rica, **María Stephanie Valenciano-Hernández**. Conocimiento como causa y medio de resistencia a la minería de gran escala: casos heurísticos del Ecuador, **Cristina Espinosa**. Monitoreos hídricos comunitarios: conocimientos locales como defensa territorial y ambiental en Argentina, Perú y Colombia, **Astrid Ulloa, Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López**. Educación popular: una alternativa en la resolución de conflictos socioambientales, **Carol Peña-Palma, José Terán-Serna, Ángel Gil-Torres y Marly Tafur-Osorio**. TEMAS: Desapariciones forzadas, maternidades múltiples: trazos para una cartografía comunicacional de las ausencias, **Alba Shirley Tamayo-Arango y Katherine Arenas-López**. Privatización, eficiencia e integración: la «verdad» sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná en la Argentina de los 90, **Gisela Ariana Rausch**. El sistema de planificación cantonal del Ecuador: la necesidad de su reforma, **Manuel Benabent-Fernández de Córdoba y Lorena Vivanco-Cruz**. De víctimas a expertas: estrategias de agencia cívica para la identificación de desaparecidos en México, **Ana Cepeda y Salvador Leetoy**. La siliconalización del trabajo. Una experiencia argentina, **Patricia Ventrici y Hernán M. Palermo**.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.edu.ec>. Página web: <www.revistaiconos.ec>.

| TEMA CENTRAL

América Latina: geopolítica e integración



Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano

Guadalupe González / Mónica Hirst / Carlos Luján /
Carlos Romero / Juan Gabriel Tokatlian

Los efectos de la emergencia sanitaria, económica, social y política se sentirán con especial fuerza en América Latina y el Caribe. Al mismo tiempo, es posible observar una impotencia política de la región frente a la coyuntura crítica global. Por ello, resulta importante caracterizar las peculiaridades de la doble crisis del regionalismo latinoamericano y del multilateralismo interamericano. Las causantes del proceso de «vaciamiento latinoamericano» responden, sobre todo, a dinámicas que operan dentro de la región, agravadas por la pandemia.

El horizonte como desafío

El panorama internacional para el bienio 2021-2022 se perfila como uno de los más turbulentos desde el fin de la Guerra Fría. Los saldos de la emergencia sanitaria y del hundimiento de la economía mundial en la pobreza, la desigualdad, el desempleo, el hambre, el desplazamiento,

Guadalupe González: internacionalista y politóloga mexicana. Actualmente es profesora e investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

Mónica Hirst: es historiadora y tiene un doctorado en Estudios Estratégicos. Es profesora visitante en la Universidad del Estado de Río de Janeiro y profesora en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Buenos Aires.

Carlos Luján: es politólogo y profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales, Negociación y Metodología de la Investigación en la Universidad de la República, Montevideo.

Carlos Romero: es politólogo, doctor en Ciencias Políticas y profesor titular jubilado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Juan Gabriel Tokatlian: es sociólogo con doctorado en Relaciones Internacionales. Actualmente es vicerrector y profesor plenario de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Palabras claves: multilateralismo, regionalismo, transición de poder, América Latina y el Caribe.

Nota: este ensayo es una versión sintética de un documento de trabajo sobre el estado y las perspectivas de las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe en elaboración para la Fundación Friedrich Ebert. Agradecemos la asistencia de Lara Duboscq.

el malestar social y la inestabilidad política se sentirán con fuerza en todos los rincones del orbe, muy especialmente en América Latina y el Caribe. Además, el escalamiento de la rivalidad entre Estados Unidos y China tras la pandemia, con sus consecuencias geopolíticas, ha generado crecientes presiones sobre el erosionado andamiaje multilateral global. Hace tiempo que asistimos a un complejo proceso de redistribución de poder, con el inminente descenso de EEUU, el acelerado ascenso de China como nueva gran potencia, el resurgimiento de una Rusia asertiva y perturbadora y el extravío de Europa. Pero, en 2020, nos enfrentamos a algo más complejo.

¿De qué estamos hablando? De una coyuntura crítica en medio de una transición de poder que sacude los cimientos del orden mundial liberal en todos los ámbitos. De una coyuntura crítica en el sentido de una situación histórica en la que, al romperse los equilibrios previos del orden social, en este caso a escala global, los liderazgos políticos enfrentan la necesidad de decantarse por alguna de las distintas opciones de reconstrucción de nuevos equilibrios o de adaptarse a las nuevas circunstancias. Y de una transición de poder en el plano sistémico en tanto que hay una disputa, entre una potencia en declive y otra en ascenso, por la distribución relativa de capacidades materiales, influencia y prestigio, con un componente inherente de conflicto.

Toda coyuntura crítica obliga a la acción y toda transición de poder es, por definición, conflictiva. Se avecina así un nuevo *bipolarismo* de naturaleza muy distinta de la *bipolaridad* de la Guerra Fría en, al menos, cuatro aspectos fundamentales: el alto nivel de interdependencia e interconexión global; la baja polaridad sin la estructuración de bloques rígidos (hasta ahora); las lógicas laxas y/o difusas de los liderazgos dominantes; y, por último, la presencia de diversos tipos de regionalismo y grados de regionalización. En este cuadro, están aún por delinearse las capacidades de conducción de las instituciones políticas en el nivel mundial para gestionar la actual coyuntura crítica y su multidimensionalidad sanitaria, económica, social, política y de seguridad¹.

Una sucesión de procesos interconectados explica la presente complejidad. La gran recesión económica irrumpió en 2008 sin que, a pesar de las promesas del G-20, se hubiera acordado una eficaz regulación del capital financiero. Se fue enraizando una globalización asimétrica portadora de desigualdad y sensación de precarie-

**Se fue enraizando
una globalización
asimétrica portadora
de desigualdad
y sensación de
precariedad**

1. Bruce Jones y Susana Malcorra: *Competing for Order: Confronting the Long Crisis of Multilateralism*, University School of Global and Public Affairs, Brookings, 2020.

dad por el desmantelamiento del Estado de Bienestar. Estamos en presencia de una persistente retracción de la democracia liberal sin que podamos anticipar a qué espacios híbridos o autoritarios podría llegar la última ola democrática o cuáles son las condiciones para que perduren sociedades fracturadas, decaídas y/o movilizadas.

Este es el contexto en que estalló el covid-19, una pandemia que revalida la desilusión frente al estado de cosas pero que no necesariamente implica que, ahora sí, de inmediato, vayan a forjarse pactos sociales inclusivos, Estados pujantes y un sistema mundial con capacidad de respuesta. Asistimos a uno de esos momentos en que los ciclos largos y cortos de la historia se relacionan con acontecimientos inesperados para trastocar todo, colocando a las regiones periféricas como la latinoamericana ante el imperioso dilema de repensar en colectivo sus relaciones intra y extrarregionales o seguir la lógica de «sálvese quien pueda» para navegar sin puertos seguros.

La particularidad del presente latinoamericano es que la región en su conjunto enfrenta mal parada esta marea de transformaciones sistémicas, tras un proceso largo y gradual de pérdida de gravitación internacional, dividida y fragmentada, sin una voz común y sin mecanismos funcionales de articulación ni liderazgos para encabezar la acción colectiva. Esto no fue así en contextos históricos anteriores como la crisis de 1929, la posguerra de 1945 o la caída del Muro en 1989; tres puntos de inflexión en los cuales la región demostró capacidad de respuesta y visión de futuro. El momento actual es distinto por la confluencia de factores que han conducido a lo que aquí llamamos el «vaciamiento latinoamericano», para referirnos a la situación de ausencia deliberada de acción colectiva de la región que, de no revertirse, podría conducir a la pérdida de su condición de actor en el sistema global y a su mera expresión geográfica.

El proceso que conduce a este estado es el tema principal de este artículo, el cual tiene un doble propósito: a) ofrecer algunas reflexiones de carácter analítico que contribuyan a entender la etapa actual de impotencia política de América Latina y el Caribe frente a la coyuntura crítica global y la transición de poder mundial en curso; b) identificar y caracterizar las peculiaridades de la crisis simultánea del regionalismo latinoamericano y del multilateralismo interamericano. El argumento central es que las causantes del proceso de vaciamiento latinoamericano responden, sobre todo, a dinámicas que operan dentro de la región, agravadas hoy día por la pandemia. Tal línea interpretativa no pretende descartar la incidencia de factores externos, en particular, los daños infringidos por las simbiosis y efectos visibles de la preeminencia de EEUU, agravados durante el gobierno de Donald Trump. Pero sí insistir en que las rutas de escape del abismo y de recuperación de

impulsos constructivos serán propias de la región, tomarán un tiempo y requerirán ir más allá de la mera restauración de fórmulas del pasado.

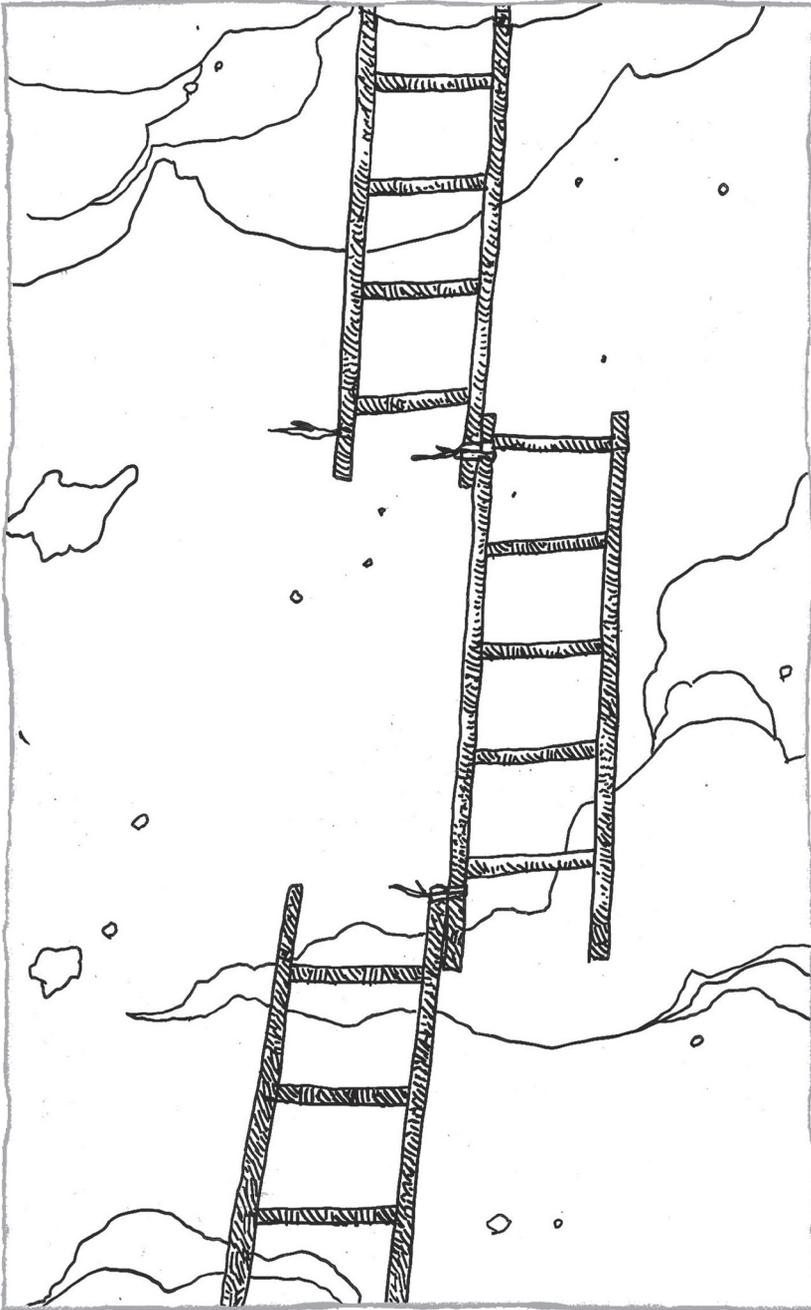
De regiones y regionalismos: configuraciones económicas y tejidos políticos comunes

El siglo xx cerró con una ola expansiva de regionalismo, con proyección mundial, que se mantuvo activa en los siguientes tres lustros. En este marco, en el periodo 2011-2018 la cantidad de acuerdos regionales de comercio saltó de 445 a 669, es decir, tuvo un incremento de alrededor de 50%². Estas cifras comprenden un aumento significativo de uniones aduaneras y de acuerdos de integración económica de índole crecientemente plurilateral más que bilateral. En esta ola se observaron configuraciones multirregionales novedosas de megaproporciones, como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), firmado en 2016, y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), acordada en noviembre de 2020 entre la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y China, Japón, Corea del Sur, Nueva Zelandia y Australia. Un mismo tipo de movimiento es perceptible con respecto a las organizaciones regionales con agendas ampliadas que expandieron su proyección, ya sea en cantidad, en el incremento de membresías simultáneas por parte de los Estados o en puentes de diálogo y colaboración interregionales³. En este último caso, en América Latina y el Caribe se ubican iniciativas birregionales multilaterales como el acuerdo de libre comercio, aún inconcluso, entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (Mercosur), con base en el Acuerdo Marco de 1999, y bilaterales como el Foro China-Celac (2014).

Las tendencias mencionadas, entretanto, no han sido homogéneas, lineales ni igualmente resistentes a los cambios producidos por las coyunturas internacionales. Cuando se comparan las realidades de Europa, Asia, África y América Latina, son innegables los contrastes en cuanto al tipo y cantidad de recursos políticos e institucionales sobre los cuales están ancladas y sus respectivas posibilidades de gobernanza regional. También es importante subrayar la diversidad en materia de alineamientos y grados de exposición o vulnerabilidad frente a las grandes tendencias

2. Kevin Parthenay: *A Political Sociology of Regionalisms: Perspectives for a Comparison*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

3. Diana Panke y Soren Stapel: «Exploring Overlapping Regionalism» en *Journal of International Relations and Development* N° 21, 11/2016.



globales, particularmente la tensión EEUU-China. Los niveles distintos de exposición se hacen visibles en los contextos de conflictos y/o crisis severas, donde las tendencias hacia la fragmentación y las rivalidades son exacerbadas por un amplio arco de motivaciones, sean ellas de carácter ideológico, religioso, soberanista, nacionalista o separatista. En este tipo de diferenciación saltan a la vista los contrastes Norte-Sur de los regionalismos contemporáneos. Por un lado, el proceso europeo pertenece a otra índole de construcción colectiva cuando se comparan los niveles de autonomía geoestratégica y los escalones ascendidos en la sustentabilidad de la ecuación paz y seguridad/integración económica. Por otro, están las regiones que integran el Sur global, que presentan diferencias en cuanto a sus pesos estratégicos en el tablero de la política internacional. Realidades producidas por fragmentaciones y polarizaciones políticas intrarregionales pueden tanto profundizar la intrascendencia estratégica como llevar a que se obtenga una parcial relevancia. Ejemplos de esa tendencia son el lugar que ocupa Oriente Medio como causante de 78,4% de los vetos en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o el de África como región que concentra 64,2% de la agenda del mismo Consejo.

Las respuestas regionales e interregionales a la pandemia de covid-19 también han puesto en evidencia las particularidades de los distintos regionalismos. Se observan reacciones que van en la dirección de producir más regionalismo –como en partes de Asia y África–, así como movimientos compensadores que buscan profundizar los vínculos y compromisos de coordinación y cooperación. En términos institucionales, la UE, la ASEAN y la Unión Africana (UA) han buscado profundizar y ampliar agendas coordinadas para lidiar con los percances en el campo sanitario desde el prisma del bien público regional. Ya América Latina se ha mostrado de espaldas a las tendencias dominantes del regionalismo en el mundo⁴.

América Latina y el Caribe, de ayer a hoy

La primera década del siglo XXI mostró lo que algunos denominaron una «nueva» América Latina, con mayor crecimiento, estabilidad democrática y autonomía internacional. El dato más trascendental fue el significativo aumento de los precios de los productos primarios agrícolas, mineros y

4. Frederic Kliem: «Regionalism and Covid-19: How EU-ASEAN Inter-Regionalism Can Strengthen Pandemic Management», informe de políticas, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapur, 2020.

energéticos que exporta la región, que permitió altas tasas de crecimiento y la posibilidad de incrementar las arcas de los gobiernos, que se encontraban disminuidas por las medidas promercado de los lustros previos. También fue posible, en particular en América del Sur, recuperar una histórica aspiración de construir su propia voz política anclada en una agenda de coordinación intrarregional que buscaba una expresión colectiva ante asuntos claves –como infraestructura, energía y políticas de defensa– y promovía la diversificación de las relaciones exteriores y las alianzas extrarregionales. En un primer momento (2005-2015), la combinación generada entre el ascenso económico de China y la menor atención política de EEUU como consecuencia de sus prioridades estratégicas representó externalidades favorables para que estos cambios se produjesen.

A pesar de un contexto interno e internacional propicio, la matriz social, política y económica de los países de la región no se alteró significativamente. Se redujo la pobreza por medio de políticas inclusivas, pero no la fragilidad de los sectores populares obligados a convivir con persistentes niveles de desigualdad de derechos y condiciones de vida. Se recuperó el rol del Estado, pero no necesariamente sus capacidades de proveer bienes públicos de forma sostenible. Se creció a tasas importantes, pero no hubo una mejora sustantiva en materia de competitividad tecnológica, innovación científica o diversificación de la estructura productiva. Las democracias electorales siguieron funcionando sin que hubiera mayores avances institucionales en los sistemas de representación política, Estado de derecho y libertades civiles, de forma de evitar deslices políticos y las malas prácticas que condicionaban la calidad de la gobernabilidad democrática. Entre varios entorpecimientos, se destacan el proceso de judicialización de la política y el agravamiento de las condiciones de seguridad pública, con sus viciadas ramificaciones en los aparatos estatales.

Luego, los déficits mencionados se hicieron sentir, con el desgaste que distanció a los gobiernos de izquierda y centroizquierda de las expectativas transformadoras de los años anteriores. La respuesta política se dio en los años 2014-2019, cuando en diversos países de la región asumieron gobiernos que buscaron descartar las orientaciones previas y defendieron la aplicación de recetas económicas liberales acompañadas por políticas exteriores que explicitaban afinidades ideológicas con EEUU. Una fatiga política semejante afectó a los gobiernos de derecha y centroderecha que habían sostenido opciones de regionalismo abierto, como la Alianza del Pacífico (AP). Esas tendencias se reflejaron en un proceso de desgaste generalizado

A pesar de un contexto propicio, la matriz social, política y económica de los países de la región no se alteró significativamente

de organizaciones que habían generado una expectativa de rejuvenecimiento del regionalismo, crecientemente lesionadas por la interiorización de polarizaciones que estimulaban un divisionismo intralatinoamericano, fundamentado principalmente en consideraciones cortoplacistas de política interna. Una mezcla de estancamiento, fragilidad y decadencia pasó a atravesar, con variada intensidad, al Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la AP, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Entre abril de 2018 y principios de 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú abandonaron la Unasur y Uruguay siguió los mismos pasos en marzo de 2020⁵. A su vez, en marzo de 2019, se creó el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), con la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Guyana, una iniciativa por el momento con resultados efímeros e inconsecuentes.

Un factor clave adicional al proceso de vaciamiento regional, expuesto muy resumidamente, ha sido la ausencia de liderazgos regionales fuertes y propositivos con proyección de largo plazo y capacidad persuasiva. En el caso de Brasil, el desacoplamiento del multilateralismo regional ha sido deliberado y contundente, en tanto que desde México se proyectan iniciativas minimalistas y tímidas durante la Presidencia *pro tempore* de la Celac que, si bien logran mantener en funcionamiento el mecanismo en temas

de cooperación técnica evitando cuestiones polémicas, no permiten atender los asuntos que dividen de fondo a la región⁶.

La situación en Venezuela ha sido el epicentro de la crisis del regionalismo latinoamericano

Sin lugar a dudas, la situación en Venezuela ha sido el epicentro de la crisis del regionalismo latinoamericano. La agenda regional se ha visto afectada por los efectos transfronterizos de la situación económica y social interna, la creciente polarización ideológica y su canalización política en la escalada de diferencias entre EEUU y el régimen venezolano. Desde el punto de vista interno, se viene observando un continuo movimiento de cierre político del gobierno de Nicolás Maduro, con

5. Natalia Saltalamacchia Ziccardi: «La Celac y su vinculación con actores extrarregionales» en Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (eds.): *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*, Icaria, Barcelona, 2020.

6. G. González González: «¿Qué se espera del rol de México en el Consejo de Seguridad de la ONU?» en *Nueva Sociedad*, edición digital, 2020, <www.nuso.org>; M. Hirst y Tadeu Morato Maciel: «O tripé da política externa brasileira no governo Bolsonaro» en *Boletim OPSA* N° 3, 7-9/2020.

fuerte impacto económico y social. En el último bienio, la crisis económica y la agravada crisis humanitaria en Venezuela, producto de la pobreza, el desempleo, la devaluación de la moneda local, la falta de inversiones y otros temas conexos, han provocado un crecimiento económico negativo y un empeoramiento de los indicadores sociales en el país⁷. Más de cinco millones de venezolanos han emigrado y siguen saliendo, en un proceso que ha impactado de varias maneras en los países vecinos. Al mismo tiempo, se observa una creciente internacionalización de la crisis venezolana, en el marco de una situación estratégica cerrada entre el interés de EEUU y sus aliados regionales de no permitir la presencia política de potencias y poderes intermedios en la región, y la conformación de alianzas del régimen de Maduro con un número importante de potencias y países intermedios como China, Rusia, Turquía e Irán. Esta internacionalización, entretanto, no ha revertido favorablemente la situación de *impasse* disruptivo para reposicionar a la región en el tablero de la política mundial⁸.

En vecindad y estrecha conexión con la crisis venezolana, se observa la continua deshidratación del posconflicto en Colombia frente a las dificultades del pleno cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016. Tanto Venezuela como Colombia destacan hoy en Sudamérica como países donde se generan constantes flujos de migración forzada y, en consecuencia, realidades violentas para millones de sus ciudadanos, con impacto directo sobre las condiciones de seguridad en extensas partes de la subregión andina⁹.

Un flagelo humanitario comparable ocurre a lo largo y ancho del espacio meso y norteamericano, aunque lamentablemente no suscite la misma atención y preocupación internacional o regional, e incluso subregional. La situación se ha agravado a raíz del cierre de las fronteras mexicanas y centroamericanas impuesto unilateralmente por la administración Trump, en el ánimo de contener las caravanas de migrantes que transitan hacia EEUU, expulsados por la grave situación de inseguridad, precariedad económica, deterioro ambiental y desastres naturales en sus países. Un legado de acuerdos bilaterales migratorios impuestos por EEUU, junto con el cierre de las políticas de asilo y refugio, se ha convertido en una bomba de tiempo.

7. C. Romero: «Venezuela: un país bloqueado» en *América Latina. El año político 2019*, Les Études du CERI N° 245-246, 1/2020.

8. M. Hirst, C. Luján, C. Romero y J.G. Tokatlian: «La internacionalización de la crisis en Venezuela», Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 7/2020, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/16444.pdf>>.

9. Sandra Borda: «Colombia y la crisis venezolana: una estrategia fallida» en *Nueva Sociedad* N° 287, 5-6/2020, disponible en <www.nuso.org>.

Lo que se observa en América Latina y el Caribe es el estrechamiento de la vinculación entre fragmentación intrarregional y debilidad internacional, en una suerte de círculo vicioso que se ha agravado velozmente desde 2018. La pérdida de gravitación internacional ya era visible con anterioridad por indicadores de todo tipo. Si se mira con atención la trayectoria regional en materia de votaciones convergentes en el marco de la ONU, participación en las exportaciones mundiales, primarización de las economías, inversión en ciencia y tecnología, índices de desigualdad, atributos militares y *ranking* comparado de *soft power*, se advierte el declive de América Latina en contraste con otras regiones. El debilitamiento y la fragmentación han derivado en una mayor dependencia externa, tanto de un poder declinante como EEUU como de un poder ascendente como China. En México y América Central, incluso gobiernos de izquierda y de centro han optado por alinearse con EEUU como una respuesta pragmática de apaciguamiento o acomodamiento frente al unilateralismo y el «divide y vencerás» del gobierno de Trump. El corolario estratégico es el deslizamiento hacia modos de aquiescencia en lugar de opciones autonómicas, lo que afecta, con distintas modalidades e intensidades, los diversos ejes de articulación subregional de América Latina (Mesoamérica, Centroamérica, Caribe, mundo andino, Cono Sur, Sudamérica, Atlántico y Pacífico de América Latina).

**La crisis sanitaria
ha desembocado
en la peor
crisis económica
en la historia
latinoamericana**

Este es el escenario regional en que arriba el covid-19. La pandemia se inserta en un contexto de desilusión generada por la desaceleración económica, la convulsión política, el descontento social y la disgregación diplomática, acompañada por polarizaciones políticas intrarregionales. La crisis sanitaria ha desembocado en la peor crisis económica en la historia latinoamericana, que llevará a un retroceso de diez años en el ingreso por habitante. Sumando a estos indicadores, se prevé también un aumento de 5,4% del desempleo como consecuencia de la contracción económica, lo cual asimismo desencadenará un incremento en los niveles de personas en situación de pobreza¹⁰. Es pertinente también analizar los efectos de la pandemia sobre la interacción de América Latina con el resto del mundo. Mientras que el comercio mundial cayó 17% entre los meses de enero y mayo de 2020, América Latina fue la región en desarrollo más afectada por esta contracción, con un descenso de 26,1% en sus exportaciones y de 27,4%

10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): «Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-covid-19», Informe Especial Covid-19 N° 8, 15/10/2020.

en importaciones¹¹. La diversidad de las respuestas nacionales frente a la pandemia y la insuficiencia de tales respuestas frente a la gravedad de la crisis sanitaria, económica y social en los países de América Latina y el Caribe implican que, en 2021, los problemas asociados a la pandemia seguirán siendo una agenda pendiente y prioritaria en la región.

Se han publicado diversos escritos sobre los traspiés que condujeron al momento crítico que atraviesa el multilateralismo latinoamericano y su vinculación con la crisis del regionalismo posliberal y el proceso previo de estancamiento intermitente del regionalismo abierto. Prevalece la percepción de que esta realidad encuentra su principal explicación en un proceso de fatiga estimulado en gran medida –pero no solo– por contextos internos marcados por la polarización ideológica y la fragmentación política, con impacto desarticulador sobre los diferentes esquemas de integración y cooperación de la región¹². Entre los puntos de concordancia sobre grandes causantes políticas destacadas en esta bibliografía se mencionan: el poder de erosión del *impasse* venezolano, el impacto del aislacionismo de Brasil con el corolario de la desaparición de Unasur y, por último, el repliegue de México, con la consecuente retracción de los mecanismos centroamericanos y de la AP; en el plano extrarregional, la rivalidad EEUU-China y la reducida y/o ambivalente presencia europea. Al mismo tiempo que esta bibliografía es valiosa y relevante para comprender el estado de la situación, en su conjunto conduce a concluir que el regionalismo latinoamericano ha perdido su capacidad de materializarse. Lejos de cuestionar esta idea, quisiéramos sumar elementos de complejidad.

Desde una perspectiva ontológica, el regionalismo para América Latina y el Caribe estuvo asociado a dos rutas que históricamente mantuvieron su paralelismo con grados diferentes de tensión, autonomía y/o diálogo. La convivencia entre dos sentidos de colectivo –la unidad latinoamericana-caribeña y una comunidad interamericana– ha constituido más un factor de división y dispersión que uno de unión y fortalecimiento recíproco. Inevitablemente, la expresión más aguda de la crispación entre los dos caminos se

11. Cepal: «Los efectos del covid-19 en el comercio internacional y la logística», Informe Especial Covid-19 N^o 6, 6/8/2020.

12. Alberto van Klaveren: «Regionalism in Latin America: Navigating in the Fog», Working Paper Series N^o 25, SECO/WTI Academic Cooperation Project, 2018; Federico Merke: «Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos sobre América Latina» en *Pensamiento Propio* N^o 45, 2018; W. Grabendorff y A. Serbin (eds.): *Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina*, cit.; José Antonio Sanahuja: «La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa» en Manuela Mesa (coord.): *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019*, CEIPAZ, Madrid, 2020.

dio con la confrontación ALBA-OEA en los años 2016-2019¹³. Durante 2020 se observó la culminación de un desarmado simultáneo e igualmente dañino. La secuencia de sucesos que tuvieron lugar en el sistema interamericano ha sido elocuente en este sentido.

La acelerada degradación del sistema interamericano

El sistema interamericano, entendido como el conjunto de instrumentos e instituciones que han configurado las relaciones entre EEUU y América Latina por más de siete décadas, se encuentra en estado crítico tras una larga historia de altas y bajas. Durante la Guerra Fría, su funcionamiento se subordinó a las lógicas asimétricas de seguridad, que reflejaron la preeminencia estadounidense en la región impidiendo un multilateralismo integral y efectivo para atender las prioridades latinoamericanas. Luego, la Posguerra Fría abrió nuevos horizontes al permitir la ampliación de la agenda a temas de comercio, defensa de la democracia, protección de los derechos humanos y seguridad cooperativa, con la adopción del Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y de la Carta Democrática Interamericana en 2001. Los años entre 1990 y 2004 fueron de revisión e innovación conceptual, normativa e institucional, pero se vieron interrumpidos por los efectos del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 y el retorno de la agenda de Washington a temas de seguridad y terrorismo.

El último intento de reconfiguración de las relaciones entre Washington y América Latina provino de los EEUU de Trump

A partir de entonces y de la creciente divergencia entre visiones distintas de regionalismo en América Latina, ya no solo de corte liberal sino también desarrollista y autónomo, el sistema interamericano, y particularmente la OEA, iniciaron un periodo de irrelevancia institucional y zigzaguo político frente al desinterés de la Casa Blanca y los avances de un multilateralismo latinoamericano disociado de la injerencia estadounidense, pero con escasa densidad institucional y menor cobertura regional¹⁴.

El último intento de reconfiguración de las relaciones entre Washington y América Latina provino de los EEUU de Trump y contó con el apoyo de un número significativo de gobiernos latinoamericanos para atender a los

13. Gerardo Caetano, Camilo López Burian y C. Luján: «Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 121, 2019.

14. J.G. Tokatlian: «El descalabro del sistema interamericano» en *Nueva Sociedad* edición digital, 9/2020, <www.nuso.org>.

objetivos, intereses y preferencias exclusivas de los sectores más conservadores de Washington, de acuerdo con la lógica de EEUU primero y con los intereses de algunas diásporas latinoamericanas en ese país, en particular, la cubana, la colombiana y la venezolana, mayormente ancladas en el estado de Florida. Los resultados alcanzados en esa dirección fueron favorecidos por la singular sinergia establecida entre la Casa Blanca y el secretario general de la OEA, Luis Almagro, con el acompañamiento y liderazgo activo de algunos de los países coaligados en torno del Grupo de Lima desde 2017 para coordinar posiciones frente a la crisis venezolana. Esta situación condujo a una sistemática degradación de las instituciones interamericanas en cuatro ámbitos claves: la defensa de la democracia, desde la OEA; la provisión de seguridad colectiva, desde el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); la protección de los derechos humanos, desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y la asistencia financiera, desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Durante estos últimos cuatro años, la Secretaría General de la OEA ha interpretado la tarea de defensa de la democracia como la de promover un cambio de régimen en Venezuela. De hecho, el propio Almagro trastocó la organización cuando, en febrero de 2019, asumió un rol activo de hostigamiento al gobierno de Nicolás Maduro para apoyar el intento fallido de ingreso forzoso de ayuda humanitaria a Venezuela. El mismo protagonismo fue buscado en los contactos con los gobernantes del Grupo de Lima, los altos funcionarios de la Casa Blanca y representantes de la oposición venezolana. La salida de Venezuela de la OEA ocurrió en 2019, al mismo tiempo que la organización reconocía a Juan Guaidó como «presidente encargado» de este país.

Luego, la OEA actuó como catalizador del proceso de disrupción institucional en Bolivia en 2019, legitimado por la interpretación de los resultados electorales de su equipo auditor, aun cuando esa interpretación no fue validada por otros actores internacionales ni por expertos electorales técnicos y académicos. Una rápida articulación, con fines desestabilizadores, de sectores políticos internos con las Fuerzas Armadas presionó al presidente Evo Morales para que dejara el cargo, lo que llevó a un interregno autoritario de un año en Bolivia. En septiembre de 2020, las nuevas elecciones resultaron en el triunfo categórico de Luis Arce Catacora y del Movimiento al Socialismo (MAS). En esta ocasión, la presencia de la ONU y de la UE fue fundamental para disociar la práctica de la observación electoral internacional de la desprolija actuación de la OEA un año antes.

Con respecto al TIAR, su invocación en septiembre de 2019, a partir de la solicitud de Colombia, para lidiar con la situación en Venezuela, ubicó a la región en la «alta política mundial» como no lo había estado desde la

crisis de los misiles en Cuba en 1962; identificando una suerte de peligro para la seguridad internacional en América del Sur en el doble marco de la «guerra contra el terrorismo» y la «guerra contra las drogas», lideradas por EEUU. El uso de ese recurso reforzaba la sinergia generada entre la OEA y el Comando Sur en sus compartidos esfuerzos por identificar a Venezuela como una amenaza regional. Tal securitización se ha profundizado a partir de la activa agenda de colaboración militar entre Colombia y Brasil con el Comando Sur.

En el caso de la CIDH, los sucesos apuntan a un embate que pone en cuestión una ardua construcción institucional orientada por principios de autonomía, rigurosidad e independencia. Después de superar sus percances financieros en 2016, la CIDH pasó a enfrentar tensiones de otra índole. A partir de la asunción de Trump, los derechos humanos perdieron prioridad en las agendas estadounidenses de política exterior e interna por el avance y asertividad de los grupos conservadores evangélicos organizados en contra del aborto y los derechos LGBTI+. EEUU rehusó asistir a las audiencias de la CIDH sobre inmigración a principios de 2017, se retiró del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2018 y redujo año tras año las partidas presupuestarias para promoción de la democracia y los derechos humanos. En 2019, disminuyó su contribución a la CIDH acusándola, desatinada e injustificadamente, de promover la legalización del aborto y, en 2020, impuso sanciones contra la fiscal jefe de la Corte Penal Internacional, Fatou Bensouda, por «intentos ilegítimos de someter a estadounidenses a su jurisdicción». A las decisiones estadounidenses se sumaron otras desde América Latina. En abril, y en la única declaración trascendente, cinco países de Prosur (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay) le demandaron a la CIDH, después de insinuar su intromisión en asuntos internos, que respete «el legítimo espacio de autonomía» de los Estados. Los cuestionamientos a la CIDH vendrían también de gobiernos y sectores de izquierda latinoamericanos molestos por las resoluciones de la Comisión contra políticas de «mano dura» por parte de gobiernos tan disímiles como los de Venezuela, Nicaragua, Chile y Ecuador frente a las movilizaciones y protestas sociales en 2019 y 2020.

Con ese complejo telón de fondo, en 2020 se desató una fractura más entre el secretario general de la OEA y la CIDH que puso en riesgo la autonomía de esta última. La negativa por parte de Almagro de aceptar la decisión unánime de los siete comisionados de renovar el mandato de su secretario ejecutivo, Paulo Abrão, expuso en el seno del órgano más prestigioso de la organización la polarización que caracteriza las fisuras interamericanas.

Por último, cabe mencionar la crisis generada en el BID a partir del proceso de elección de un nuevo presidente en octubre de 2020. Aquí confluyeron

dos hechos. Uno: el gobierno de Trump decidió asumir el control del banco, que EEUU ayudó a crear y financiar, con el propósito de condicionar la provisión de créditos y limitar la expansión de China en América Latina, en especial en el terreno de los proyectos de infraestructura, energía y tecnología. Dos: América Latina mostró una vez más su disfuncional fractura, que refleja divisiones políticas acumuladas, al carecer de una candidatura de consenso y de peso.

En efecto, al presentarse el candidato norteamericano, Mauricio Claver-Carone, se produjeron fisuras regionales notorias. Brasil, Colombia, Uruguay, Paraguay y Ecuador lo apoyaron en forma automática, lo que significó un rechazo a los candidatos presentados por Argentina y Costa Rica. A su vez, entre las cuatro economías más grandes de la región hubo otro clivaje: Brasil y Colombia se manifestaron a favor de la elección estipulada para septiembre y Argentina y México, con el apoyo de Uruguay y Chile, pidieron postergar la votación en el marco de la pandemia. Este grupo cuestionaba el incumplimiento por parte de EEUU del pacto político tácito mantenido desde 1959 de que la Presidencia del BID la ocuparía un latinoamericano. Frente a la imposibilidad de frenar la acción divisionista de EEUU o de obstruir la votación por falta de quórum, Costa Rica y Argentina retiraron sus candidaturas de manera separada, lo que abrió la abstención como única posibilidad. El único candidato en competencia, Claver-Carone, resultó elegido con 30 votos (equivalente a 66,8% de los apoyos), mientras que la abstención obtuvo 16 votos (cinco de ellos de la región: Chile, Argentina, México, Perú y Trinidad y Tobago) y 11 extrarregionales (esencialmente europeos).

La llegada de un nuevo gobierno demócrata a EEUU en 2021 abre preguntas sobre el futuro funcionamiento y eficacia del BID, sea en función del déficit de legitimidad del proceso electoral de su nueva Presidencia o de los desafíos programáticos que se imponen con la profunda crisis económico-social agravada por el covid-19.

El gobierno de Trump decidió asumir el control del banco, que EEUU ayudó a crear y financiar, con el propósito de limitar la expansión de China

Reflexiones finales

Es de esperar que un esfuerzo para llenar lo que llamamos el vaciamiento latinoamericano no se dé con la misma velocidad con la cual se ha llegado a tal condición. Hemos buscado indicar de qué forma este impulso demoleedor, motorizado por una sobrecarga de politización y polarización ideológica,

operó en forma simultánea en los ámbitos del regionalismo latinoamericano y del multilateralismo interamericano. Además de la fragmentación ya señalada, nos encontramos en una situación de cooperación reducida, dada la extinción o inoperancia en la práctica de diversos esquemas de integración económica y concertación política que, en su momento, contribuyeron a dar una voz a América Latina y el Caribe en el contexto mundial.

Parecería un despropósito plantear la mera reconstrucción y replicación de experiencias pasadas. Los próximos dos años serán tiempos de cambios políticos y dinamismo social que tendrán sus reflejos en el tablero político latinoamericano y caribeño. El calendario electoral de 2021 indica contiendas presidenciales en Ecuador, Perú, Honduras, Nicaragua, Chile y Costa Rica, y elecciones de medio término en Argentina y México. En 2022, lo mismo ocurrirá en Colombia y Brasil. Paralelamente, en diferentes países como Chile, Bolivia y Cuba surgen procesos novedosos de representación, organización política y agenda de derechos. Aun cuando sea cierto que este es un panorama que indica vigor democrático, es incierto si se evitarán los caminos turbulentos y, por momentos, de legalidad dudosa que se repiten en la vida política de la región.

En el ámbito internacional, serán diferenciados los puntos de equilibrio y los márgenes de autonomía frente a las presiones/oportunidades que provienen de la doble dependencia respecto de China y EEUU. Se hace previsible una presencia ampliada de China en los esfuerzos de recuperación económica en América Latina y el Caribe, ya sea vía canales bilaterales o vía nuevos compromisos en los ámbitos multilaterales regionales como Celac o Cepal. También se hace previsible un escenario de incentivos para fortalecer los compromisos de la región con el universo normativo liberal liderado por Washington, con el probable endoso de la UE. Hay indicios de que vendrá un impulso hacia un interamericanismo renovado a partir del gobierno de Joe Biden, con especial atención a los temas de derechos humanos, protección ambiental y migraciones. No parece previsible que este «revival» implique reducir la influencia combinada de la base electoral latina de la Florida y el Comando Sur¹⁵. La decisión de la nueva administración de postergar para el segundo semestre de 2021 la Cumbre Hemisférica significa sumar un tiempo prudencial para ordenar la agenda y preparar el terreno. También servirá para que se tenga más claro el entrecruzamiento entre los canales de negociación y diálogo EEUU-América Latina y el Caribe y las expectativas estratégicas de Washington en la región. Está claro que habrá prioridades, como ya se indicó con el anuncio de la Alianza para la Prosperidad, un

15. Edward Knudset: «No Going Back? A Transatlantic Cooperation Agenda under Biden», Hertie School, Jaques Delors Centre, 2020.

programa de cuatro años y 4.000 millones de dólares para atender las causas de la migración desde Centroamérica y que empata con el Plan de Desarrollo Integral impulsado desde la subregión junto con la Cepal.

Cuando observamos la actual situación regional a la luz de los análisis y diagnósticos recientes, está claro que somos muchos los que constatamos el vaciamiento latinoamericano con enorme desasosiego. Junto con las aportaciones recientes de los autores que siguen los temas regionales, concluimos que la coyuntura crítica que se impone con la pandemia de covid-19 amplió aún más la grieta entre regionalismo y regionalidad.

El año 2020 vendrá a representar un punto de inflexión para el regionalismo latinoamericano y caribeño, ciertamente su momento de menor expresión política en una coyuntura en que se lo necesita mucho. En este texto procuramos resumir los hechos y procesos que condujeron a este vaciamiento. Si bien el pesimismo de la razón deja poco lugar para el optimismo de la voluntad, consideramos necesario buscar horizontes constructivos que den impulso a otro tipo de tendencia.

Destacamos como conclusión seis rutas de escape que deberían orientar este esfuerzo: a) coordinación intergubernamental regional para lidiar con la pandemia de covid-19 y sus dramáticos impactos económico-sociales; b) diálogo político de carácter regional con el gobierno de Venezuela, los sectores políticos de oposición y las organizaciones sociales de este país, en especial para apoyar una salida pacífica, plural y socialmente inclusiva para la ciudadanía de este país; c) apoyo al proceso de paz en Colombia, cuyo freno y erosión conllevan el riesgo de que el Acuerdo de 2016 se transforme en letra muerta; d) atención de la gravísima situación humanitaria que afecta a los flujos de migrantes, refugiados y desplazados tanto en Mesoamérica como en Sudamérica, hoy más urgente por la pandemia; e) esfuerzos para que las instituciones interamericanas recobren representatividad, legitimidad y funcionalidad, con el propósito de que operen como espacios de diálogo y búsqueda de intereses comunes y no de aquiescencia al proyecto de poder de EEUU; y f) énfasis en la necesidad de que América Latina y el Caribe reaccionen al aislamiento y la irrelevancia en el plano internacional, sea desde los espacios mini y multilaterales, desde las instancias soberanas de las políticas exteriores de sus países o desde iniciativas de actores no gubernamentales y movimientos sociales. Para superar el aislamiento y la irrelevancia, es crucial que el regionalismo se pueda reactivar a partir de acciones que reflejen intereses comunes, tangibles y factibles con atención a los temas de máxima urgencia. ☐

Sobre la creciente irrelevancia de América Latina

Luis Schenoni / Andrés Malamud

El apogeo de América Latina brilla a sus espaldas. A lo largo del último siglo, la región perdió posiciones en todos los indicadores de relevancia disponibles: proporción de la población mundial, peso estratégico, volumen comercial, proyección militar y capacidad diplomática. Este artículo convoca a un realismo esperanzado: si la estructura tira para abajo, hay que compensarla con agencia. Un diagnóstico correcto es el primer paso para superar tanto el negacionismo, que ignora la realidad, como el declinismo, que rechaza la esperanza.

En este artículo demostramos la pérdida de relevancia relativa de América Latina (esto es, en comparación con otras regiones del mundo) en términos estructurales y comportamentales (es decir, por lo que son y por lo que hacen los Estados de la región). Nuestra perspectiva es de largo plazo: vamos más allá de la coyuntura para demostrar, con datos duros, que la región se encuentra en una trayectoria declinante desde hace décadas y que hoy, coherente con su historia, mantiene esa trayectoria. Mentía Joan Manuel Serrat: puede ser triste la verdad. Pero aceptarla es el primer paso para encontrar el remedio.

Luis Schenoni: es investigador posdoctoral en el departamento de Política y Administración Pública de la Universidad de Constanza. Tiene un doctorado por la Universidad de Notre Dame y se especializa en conflictos armados y política exterior latinoamericana.

Andrés Malamud: es investigador principal del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Tiene un doctorado por el Instituto Universitario Europeo y se especializa en integración regional comparada y política latinoamericana.

Palabras claves: globalización, indicadores estructurales, relevancia internacional, América Latina.

La relevancia internacional de América Latina: conceptos y metodología

El propósito de este artículo es comparar a América Latina con regiones equivalentes en cuanto a su relevancia a los ojos de las grandes potencias. Por ello es menester que nuestra definición de las distintas regiones del globo excluya a los Estados que, por definición, son los actores más relevantes del sistema internacional. Esto no es un problema cuando se trata de África, América Latina u Oriente Medio, pero requiere precisiones conceptuales en otros sitios. Por ejemplo, en nuestra definición de Asia como región excluimos a China, y en nuestra definición de Europa excluimos a Rusia, así como a Alemania, Francia y Gran Bretaña durante el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando eran grandes potencias. Al excluir a Estados Unidos, el interés de considerar a América del Norte en estas comparaciones es prácticamente nulo. Estas decisiones nos permiten comparar en igualdad de condiciones cinco regiones a las cuales las grandes potencias pudieron atribuir mayor o menor importancia: África, América Latina, Asia, Europa y Oriente Medio.

Para establecer los límites de cada región adoptamos las definiciones de Correlates of War, la base de datos que utilizamos como fuente para todas nuestras estadísticas. Así, América Latina incluye los países del Caribe, África incluye los países del norte de África y Oriente Medio se extiende desde la Península Arábiga hasta Asia central. Asia, por su parte, es entendida como el Asia-Pacífico y abarca desde el subcontinente indio hasta Oceanía. Es importante tener en cuenta que las observaciones de Correlates of War son recabadas por país-año, y por lo tanto incluyen solo a aquellos Estados soberanos que forman parte del sistema internacional. Por ejemplo, Cuba solo forma parte de América Latina desde 1902. Por este motivo, nuestra definición de África a comienzos del siglo xx incluye solo Etiopía, Marruecos y Sudáfrica, dado que el resto de los Estados del continente se descolonizó más tarde. Algo similar ocurre con Asia y Oriente Medio, donde la cantidad de Estados y, en consecuencia, el tamaño de la región se incrementaron con el tiempo.

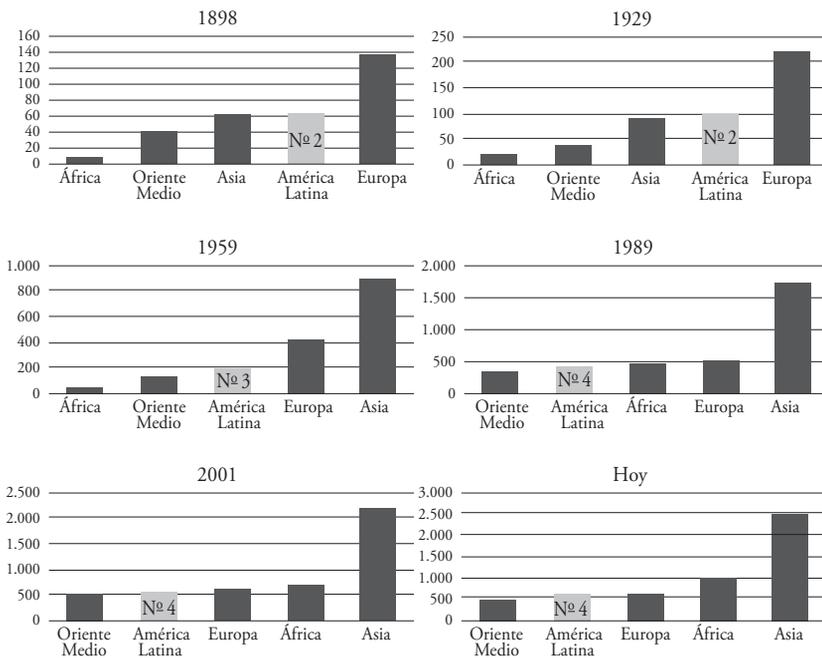
La relevancia internacional de América Latina: indicadores estructurales

Una medida básica de la relevancia de una región es la población. Esta tiene una relación directa con el poderío tanto económico como militar de un país y determina la mencionada relevancia, ya sea como amenaza o como oportunidad. En el gráfico 1 observamos la evolución de la población de las cinco regiones a partir de seis momentos claves de la historia latinoamericana:

a) la guerra hispano-estadounidense (1898), que consolidó la hegemonía de EEUU sobre el hemisferio; b) el crac de Wall Street (1929), que dio origen a la Gran Depresión; c) la Revolución Cubana (1959), que importó la Guerra Fría a la región; d) la caída del Muro de Berlín (1989), que puso fin a la Guerra Fría; e) los atentados del 11 de septiembre (2001), que dieron origen a la guerra contra el terrorismo y f) la situación actual.

Gráfico 1

**Relevancia de distintas regiones según su población
(en millones de habitantes)**



Fuente: índice compuesto de capacidad nacional (CINC, por sus siglas en inglés), Correlates of War¹.

En esta comparación resulta notable que, en la era del imperialismo europeo en África, Asia y Oriente Medio, América Latina ocupó un lugar privilegiado como la segunda región de Estados independientes más poblada

1. J. David Singer, Stuart Bremer y John Stuckey: «Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965» en Bruce Russett (ed.): *Peace, War, and Numbers*, Sage, Beverly Hills, 1972.

después de Europa, producto, en gran parte, de la masiva migración europea. Esta situación se revierte en la posguerra. El surgimiento de nuevos Estados en Asia cambió radicalmente la distribución de la población mundial en Estados soberanos. Europa ha perdido peso relativo más que ninguna otra región², pero América Latina también lo hizo pese a sus mayores tasas de natalidad, pasando de ser la tercera región más poblada en 1959 a la cuarta región en 1989 y manteniéndose desde entonces en esa posición.

La población de una región es un indicador muy crudo de su relevancia. En general, tendemos a asociar la relevancia de una región con sus recursos estratégicos y la capacidad de movilizarlos. Suele decirse, por ejemplo, que Oriente Medio es relevante por sus reservas de petróleo, o que América Latina lo es (o será) por sus reservas acuíferas. Pero ¿cómo podemos medir esos recursos y esas capacidades? El proyecto *Correlates of War* ofrece un índice compuesto de capacidades nacionales (CINC, por sus siglas en inglés) diseñado específicamente para capturar la relevancia estratégica³. Al mismo tiempo que considera la población total de los países, el CINC agrega indicadores de a) población urbana, b) producción de hierro y acero, c) consumo de energía, d) gasto militar y e) personal militar, para calcular la proporción de estas capacidades nacionales para cada país. En el gráfico 2 mostramos la distribución del CINC en las regiones y momentos que nos interesan.

Utilizando este indicador algo más fino de relevancia estratégica, verificamos que América Latina ha perdido posiciones. En tercer lugar, pero aún comparable a Asia a comienzos del siglo xx, la región ha quedado progresivamente relegada. Nuevamente, el proceso de descolonización produjo un salto notable en la relevancia de Asia en la inmediata posguerra, pero Oriente Medio superó a América Latina hacia el final de la Guerra Fría y, más recientemente, África también lo hizo, relegándola al último lugar de la tabla en lo que respecta a sus capacidades nacionales.

Estas tendencias demográficas y de capacidad nacional también se reflejan en la dimensión económica. En el gráfico 3 presentamos un indicador que refleja esta dinámica: el volumen de comercio. Utilizando siempre datos de *Correlates of War* para asegurar la consistencia de la muestra, indicamos aquí el total de importaciones y exportaciones correspondientes a cada región en dólares corrientes⁴.

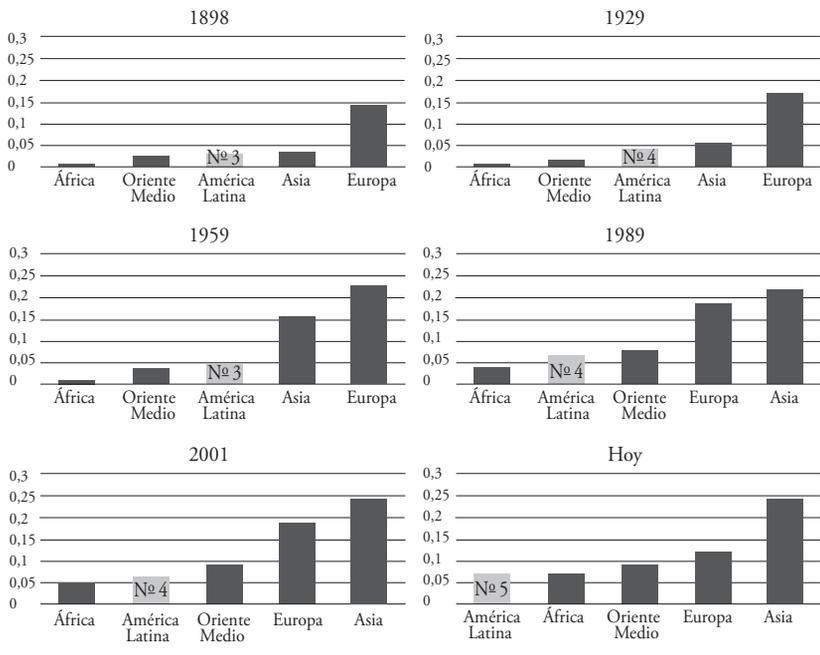
2. Recordemos que nuestra definición de Europa en 1898 y 1929 excluye a Alemania, Gran Bretaña, Francia, Rusia y sus respectivas colonias, pero incluye a Alemania, Gran Bretaña y Francia a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial.

3. J.D. Singer, S. Bremer y J. Stuckey: ob. cit.

4. Katherine Barbieri y Omar M.G. Keshk: «*Correlates of War Project Trade Data Set Codebook, Version 4.0*», 2016, disponible en <<http://correlatesofwar.org>>.

Gráfico 2

Relevancia de distintas regiones según sus capacidades nacionales



Fuente: CINC v5.0, Correlates of War⁵.

Nota: las cifras representan la fracción de las capacidades materiales en el mundo correspondientes a cada región (excluidas las grandes potencias). La cifra más actual corresponde a 2012.

Como en los gráficos anteriores, constatamos que a lo largo de un siglo Asia (aun excluyendo a China) ha consolidado una tendencia ascendente, mientras América Latina ha perdido dos posiciones y se encuentra en una tendencia declinante.

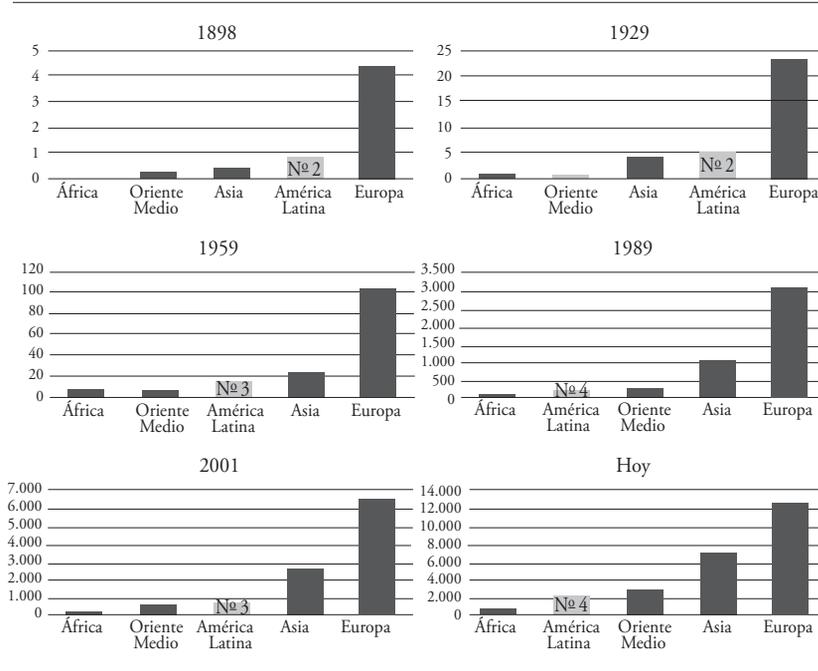
La relevancia internacional de América Latina: indicadores de comportamiento estatal

Otra aproximación a la relevancia internacional de las regiones del mundo se enfoca, más que en factores estructurales, en el comportamiento de sus Estados. Se ha argumentado, por ejemplo, que una región puede adquirir relevancia

5. *Ibíd.*

Gráfico 3

Relevancia de las regiones según el volumen de comercio



Fuente: Trade Dataset v4.0, Correlates of War⁶.

Nota: las cifras de volumen de comercio (importaciones más exportaciones) están calculadas en miles de millones de dólares estadounidenses. La cifra más actual corresponde a 2016.

a través de su inestabilidad y de la consecuente probabilidad de generar crisis internacionales. La inestabilidad interna de América Latina durante el siglo xx fue, por ejemplo, un factor de atracción para EEUU⁷, y algo similar puede decirse de Oriente Medio y Asia central en el siglo xxi.

Un indicador clave de esta relevancia negativa son las disputas militarizadas. Una disputa militarizada es cualquier movilización de los ejércitos de dos países que utilice la fuerza o amenace con su uso. Este tipo de eventos puede variar desde el simple despliegue de fuerzas o la captura de un buque

6. *Ibid.*

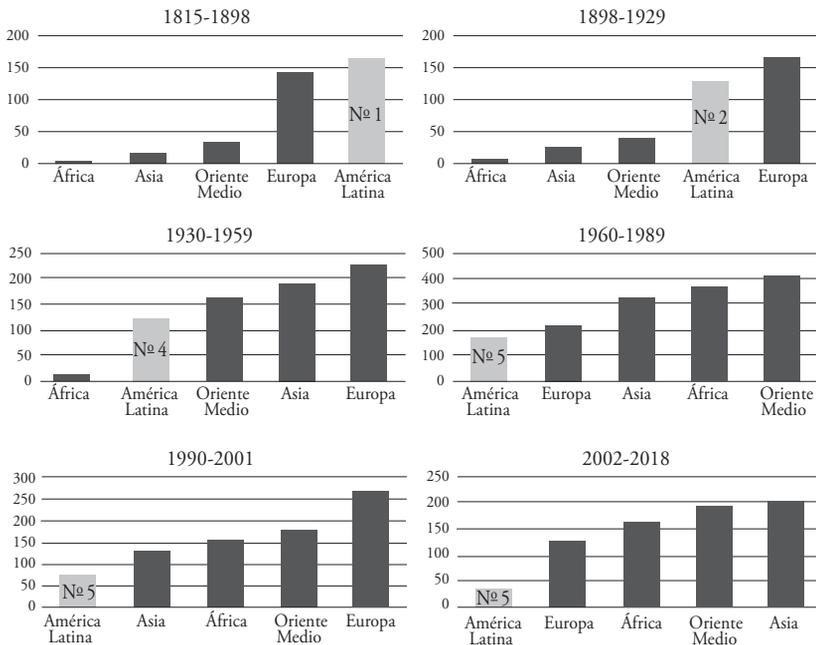
7. Roberto Russell y Fabián Calle: «La 'periferia turbulenta' como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina», 2008, disponible en *Programa Interuniversitario de Historia Política*, <<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/russell1.pdf>>.

pesquero hasta escaramuzas y guerras, lo que permite captar todo tipo de militarización (por mínima que sea) en cualquier región del planeta y desde comienzos del siglo XIX.

En el gráfico 4 mostramos cómo América Latina, una región que solía producir violencia interestatal, se ha tornado cada vez menos potente como fuente de amenazas a la paz y seguridad internacionales. En esta dimensión, la región ha recorrido todo el espectro desde una zona de guerra hasta una zona de paz⁸.

Gráfico 4

Relevancia de distintas regiones según sus disputas militarizadas



Fuente: MID v5.0, Correlates of War⁹.

Nota: las cifras corresponden al número de disputas militarizadas en región.

8. Kalevi J. Holsti: *War, the State, and the State of War*, Cambridge UP, Cambridge, 1996; L. Schenoni: «Bringing War Back in: Victory and State Formation in Latin America» en *American Journal of Political Science*, 10/2020.

9. Glenn Palmer, Roseanne W. McManus, Vito D'Orazio, Michael R. Kenwick, Mikaela Karsens, Chase Bloch, Nick Dietrich, Kayla Kahn, Kellan Ritter y Michael J. Soules: «The MID5 Dataset, 2011-2014: Procedures, Coding Rules, and Description», documento de trabajo, 2020.

Puede argumentarse que esto es una ventaja. Que, como escribimos en otro lugar, estar fuera del menú internacional conviene¹⁰. Se puede especular, también, con que esta pérdida de relevancia «como problema» podría conducir a una mayor relevancia de América Latina «como solución» mediante un mayor y mejor desempeño diplomático. Sin embargo, la experiencia parece demostrar lo contrario. Fue hace un siglo, precisamente, en el momento en que la región era más conflictiva, cuando los Estados de América Latina supieron colocarse en las mesas altas de la política internacional. Este protagonismo fue posible, ante todo, por las proezas que le permitieron libertarse del yugo colonial mucho antes que África, Asia y Oriente Medio. Semejante logro inicial no fue desaprovechado, sino consolidado a través de una diplomacia ofensiva que expandió la influencia de la región en el mundo.

El primer indicio de relevancia puede identificarse en *Principios de derecho internacional* (1837), de Andrés Bello, que tempranamente reconoció la capacidad de la región para hacer un aporte al derecho internacional mediante normas propias. En lo que respecta al principio de no intervención, por ejemplo, América Latina fue moldeando las normas globales a través de una apropiación regional de la Doctrina Monroe (1823) y sus progresivas extensiones. La Doctrina Calvo (1868) condenó la injerencia de terceros países para la protección de sus ciudadanos, la excusa más frecuente por detrás de tantas invasiones europeas en el siglo XIX. La Doctrina Drago (1902) extendió esta prohibición al cobro coercitivo de deudas, y la Doctrina Carranza (1917), seguida de la Doctrina Estrada (1930), cerró la puerta a intervenciones justificadas en la ilegitimidad de origen de los gobiernos o su falta de reconocimiento internacional. La región fue capaz de imponer estas normas a EEUU –que en la Conferencia Panamericana de 1933, en Montevideo, cambió su política de intervención por la del «buen vecino»– y al mundo.

Otro ejemplo es el principio de integridad territorial. La norma de *uti possidetis* [usarás lo que posees], según la cual los nuevos Estados han de heredar los límites administrativos de sus potencias coloniales, también se consolidó en América Latina y luego fue exportada a todo el mundo. Aunque el *uti possidetis* surgió de manera natural y debido a las circunstancias, las diplomacias latinoamericanas lograron imponer diversas formas de resolución de conflictos territoriales. En la Conferencia Panamericana de 1889 en Washington, América Latina impuso normas revolucionarias sobre el respeto a la soberanía territorial, la conciliación y el arbitraje compulsivo que serían adoptadas por la Convención de La Haya (1889). Quizás el Tratado Antibélico de 1933, también conocido como el Pacto Saavedra Lamas, que prohibió

10. A. Malamud y L.L. Schenoni: «Latin America is Off the Global Stage, and that's OK» en *Foreign Policy*, 10/9/2020.

definitivamente la resolución de conflictos territoriales por la fuerza, sea el mejor ejemplo de los logros de la diplomacia latinoamericana en esta era: fue ratificado por naciones de América y Europa y constituyó el tratado más ambicioso en esta materia antes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Las ambiciones diplomáticas de América Latina, sin embargo, se verían perjudicadas por dos procesos: la Segunda Guerra Mundial y la descolonización de otras regiones. La no participación en el primero de estos eventos significó que el reparto de poder en las instituciones del orden de posguerra excluyera a la región en favor de otros actores. A su vez, el proceso de descolonización trajo a escena a nuevos actores de peso en otras regiones.

Esta tendencia puede observarse en la importancia relativa de la diplomacia latinoamericana en términos de número de embajadas y participación en organismos multilaterales. En el gráfico 5 mostramos la cantidad de embajadas que cada región poseía en el extranjero, tanto dentro como fuera de la región. La trayectoria declinante de América Latina es tan impresionante como la que evidenciamos en sus disputas militarizadas, pasando de ser la región con más embajadas hacia fines del siglo XIX (197), casi a la par de Europa (259), a ser la región con menos embajadas del mundo en nuestros días.

El punto de inflexión, como en tantos otros aspectos, se encuentra en los años de la descolonización. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre las razones por las cuales América Latina no invirtió en mantenerse a la par de Europa, haciendo honor a su tradición diplomática. En nuestra interpretación, un factor central fue el cambio de mentalidad producido tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, que pasó de las glorias de la era de Genaro Estrada y Carlos Saavedra Lamas a una posición defensiva. La idea de preservar una cierta autonomía regional que floreció durante esta era contrasta con la expansión de espacios de autonomía que había logrado la generación previa a partir de una diplomacia activa y creadora de derecho internacional¹¹. El concepto de preservación de autonomía fue reflejo de la pérdida de relevancia que la región ya experimentaba entonces.

Con la gran diplomacia de otrora a la defensiva, la mayoría de los países de América Latina debió alinearse más o menos directamente con EEUU en la Guerra Fría, con excepción de Cuba y otros intentos fracasados de alineamiento con Moscú o de no alineamiento. Los costos de la autonomía, además, fueron crecientes y en la Posguerra Fría llevaron a un nuevo debate entre la resignación¹² y la perseverancia¹³. La última epopeya que intentó incrementar márgenes de

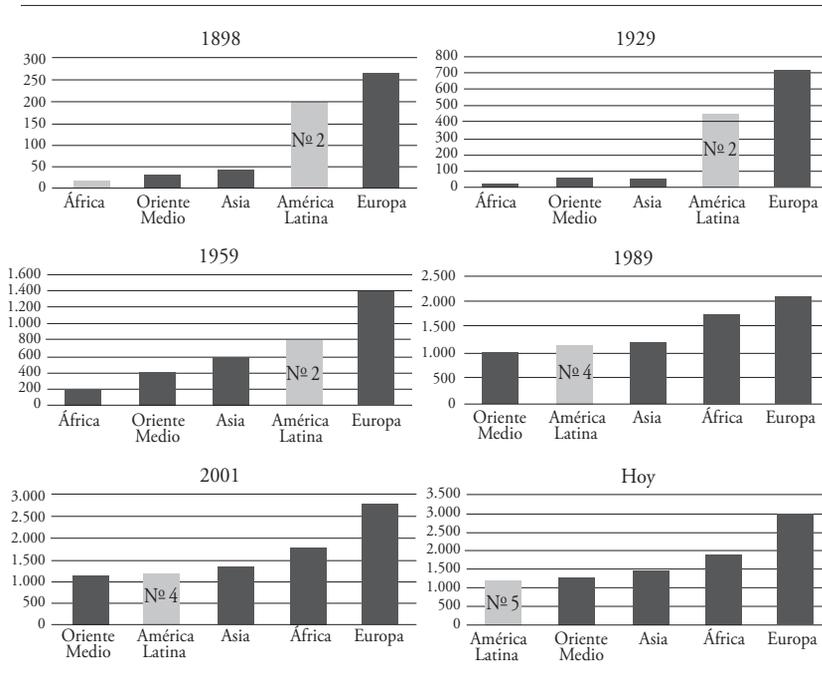
11. Juan Carlos Puig: *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Caracas, 1980.

12. Carlos Escudé: *El realismo de los Estados débiles*, GEL, Buenos Aires, 1995.

13. R. Russell y Juan Tokatlian: *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010.

Gráfico 5

Relevancia de distintas regiones según sus relaciones diplomáticas



Fuente: Diplomatic Exchange Dataset, Correlates of War¹⁴.

Nota: las cifras corresponden al número total de embajadas de los países de la región. La cifra más actual corresponde a 2006.

autonomía a partir de la participación en organismos multilaterales y la diversificación de alianzas fue protagonizada por Brasil¹⁵, ya desvinculado de la región¹⁶, y ha terminado por demostrar sus enormes costos¹⁷. La historia

14. Reşat Bayer: «Diplomatic Exchange Data Set, v2006.1», 2006, disponible en <<http://correlate.sofwar.org>>.

15. Gabriel Cepaluni y Tullo Vigevani: *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*, Lexington, Lanham, 2009.

16. A. Malamud y Júlío C. Rodríguez: «A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña» en *Desarrollo Económico* vol. 54 Nº 212, 2014.

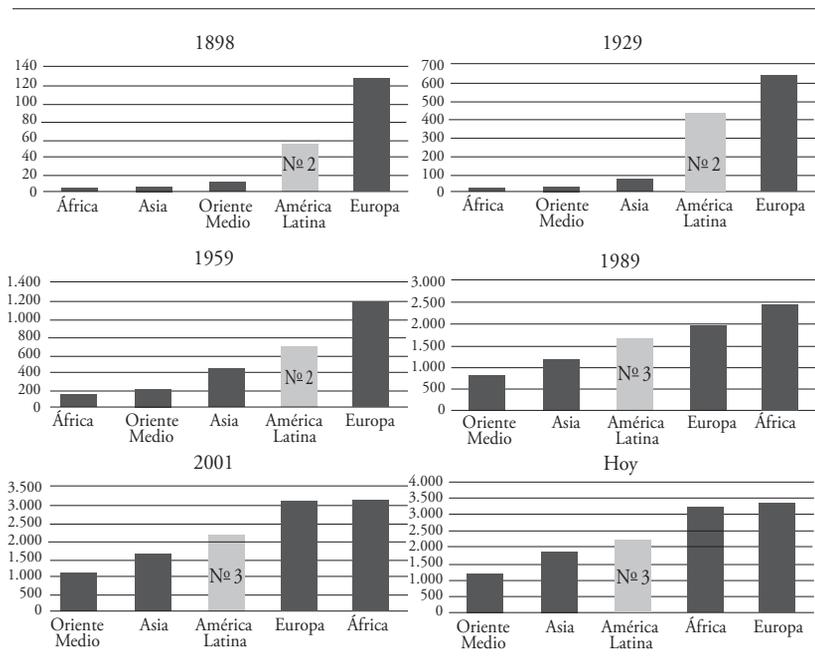
17. L.L. Schenoni, Dawisson B. Lopes y Guilherme Casarões: «Myths of Multipolarity: The Sources of Brazilian Overexpansion», documento de trabajo, LSE Global South Unit, 2019, disponible en <http://eprints.lse.ac.uk/102579/1/GSU_LSE_IDEAS_working_paper_no_1_2019.pdf>.

de la diplomacia latinoamericana, vista en el largo plazo, muestra así un atrincheramiento progresivo.

Otra arena donde América Latina ha perdido relevancia es la participación en organizaciones intergubernamentales, aunque la tradición del multilateralismo y la fortaleza del sistema interamericano, así como una proliferación de organizaciones regionales y subregionales superior a la de Asia y Oriente Medio, han matizado este declive. En el gráfico 6 mostramos cómo la participación de América Latina en organismos internacionales, que alcanzaba niveles europeos hacia 1929, ha quedado relegada con respecto a África y Europa.

Gráfico 6

Relevancia según participación regional en organizaciones internacionales



Fuente: International Organizations v3.0, Correlates of War¹⁸.

Nota: número de organizaciones internacionales de las que los países de la región forman parte en cualquier calidad (miembros plenos, asociados u observadores). La cifra más reciente corresponde a 2014.

18. Jon C.W. Pevehouse, Timothy Nordstrom, Roseanne W. McManus y Anne Spencer Jamison: «Tracking Organizations in the World: The Correlates of War 1GO Version 3.0 Datasets» en *Journal of Peace Research* vol. 57 Nº 3, 2019.

Claro está, los números de membresía se encuentran inflados por los nuevos Estados que han surgido en África como producto de la descolonización, lo que explica el salto en la posición de este continente entre 1959 y 1989. La utilización de frecuencias estandarizadas por el número de países tendría sentido en estas comparaciones. Sin embargo, también es importante considerar los números totales, porque reflejan la importancia relativa de bloques regionales dentro de las organizaciones internacionales.

La actualidad y sus implicancias

La crisis de la globalización ha puesto de moda dos conceptos: el desacople y la regionalización. El argumento del desacople es que EEUU y China se están dividiendo el mundo en esferas de influencia, fundamentalmente en la dimensión tecnológico-digital. El argumento de la regionalización es que la necesidad de reducir costos, que dio lugar a la creación de cadenas globales de valor mediante el *off-shoring*, está cediendo ante la necesidad de reducir riesgos, que promueve el *on-shoring*, *near-shoring* o *re-shoring*. Así, las fábricas vuelven a casa —o cerca de casa—. Esto, que es cierto en las tres regiones desarrolladas, no lo es en las periféricas. Así, mientras la regionalización aumenta en América del Norte, Europa y Asia-Pacífico, disminuye en América Latina, África y Oriente Medio, donde la dinámica centrífuga es la regla. Para muestra basta un Brasil: la participación de China en sus exportaciones aumentó de 4% en 2002 a 26% en 2018, y merodea el 40% en 2020. Sus exportaciones a Argentina, en cambio, se redujeron a 4% en 2020.

El derrumbe de la interdependencia intrarregional fue acompañado por la reducción, igualmente abrupta, de la coordinación diplomática. Argentina, Brasil y México integran el G-20 desde su fundación, pero jamás procuraron construir una agenda o posición común. La falta de sintonía también se manifestó en otras organizaciones internacionales, tanto en los fracasos como en los triunfos. En 2005, el brasileño Luiz Felipe de Seixas Corrêa perdió la elección para dirigir la Organización Mundial del Comercio (OMC) cuando Argentina decidió apoyar al candidato uruguayo (que, dicho sea de paso, también perdió). En 2017, el brasileño Roberto Azevêdo ganó la elección para el mismo cargo pese al voto mexicano en contrario, lo que ratificaba que Brasil salía al mundo *a pesar de* la región y no gracias a ella¹⁹. En

19. A. Malamud: «A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy» en *Latin American Politics and Society* vol. 53 Nº 3, 2011.

2020, los desacuerdos intrarregionales llevaron a que, por primera vez desde su creación y contra la tradición, EEUU impusiera a un ciudadano propio como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Con pocas excepciones, las organizaciones regionales latinoamericanas cultivan la falta de coordinación y efectividad. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que durante una década se jactó de concertar las políticas de salud y hasta de defensa de sus Estados miembros, se disolvió por una sucesión de defecciones entre 2018 y 2020. El Mercado Común del Sur (Mercosur), que después de 20 años de negociaciones llegó a un acuerdo político con la Unión Europea en 2019, mantiene estructuras de regulación comercial anteriores al lanzamiento público de la World Wide Web: 30 años después, sus tratados ignoran la existencia del comercio electrónico. Pero incluso el acuerdo con la UE enfrenta dificultades para la firma y su ratificación es aún más incierta.

Durante la segunda mitad del siglo xx, América Latina fue para EEUU una fuente de insumos y un campo de batalla. Fuente de insumos, porque de la región provenían buena parte de los hidrocarburos y de la mano de obra que requería su economía y casi toda la droga que requerían sus ciudadanos. Campo de batalla, porque ahí se libraba, también, la disputa con la Unión Soviética por el dominio mundial. En 2020, ambas áreas de interacción parecen haberse secado.

El apogeo de América Latina como fuente de insumos brilla a sus espaldas. Merced a las nuevas tecnologías, EEUU oscila entre la autosuficiencia y la exportación de petróleo, por lo que México primero y Venezuela después se tornaron energéticamente prescindibles. Las migraciones, por su parte, se han transformado de recurso económico en problema político, con lo que la región pasó de codiciada a indeseable. Finalmente, y como con el petróleo, EEUU se aproxima a la narcosuficiencia gracias a la producción sintética, la legalización del cannabis y la proliferación de opiáceos, que fueron sustituyendo progresiva e imperialmente a la cocaína *nuestramericana*.

Como campo de batalla, América Latina también ostenta un gran pasado. Históricamente, Washington intervino de manera abierta o encubierta cada vez que una potencia extrarregional intentaba medrar en su patio trasero. Contra China, sin embargo, la intervención directa es innecesaria porque no hay tropas en el terreno, y la indirecta es reducida porque el dragón no pisa callos. Los estudios muestran que, en contraste con Rusia y otras potencias desafiantes, China solo avanza en la región cuando EEUU se retrae: ocupa vacíos, no los

provoca²⁰. Su construcción geopolítica regional tiene base económica antes que militar, y su concepción del tiempo le permite el lujo de la paciencia. A pesar de sus incursiones en el área de telecomunicaciones, el contraste con otras regiones es abismal. Solo a modo de ejemplo, 9 de los 14 países que aún mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán –en abierto desafío a Beijing– están en América Latina y el Caribe.

Este artículo honra la intuición de Carlos Escudé según la cual los Estados de regiones periféricas como América Latina deben diseñar su política exterior a partir de una evaluación realista de sus circunstancias. Destaquemos, una vez más, que la irrelevancia de la región es relativa: a los ojos de las potencias, América Latina no es invisible sino menos apetecible –que antes y que otros–. Y menos amenazadora. Dado que factores estructurales como la geografía y la demografía son persistentes, las chances de morigerar la irrelevancia se concentran en factores contingentes como la innovación y la productividad. Si alguna vez América Latina vuelve a ganar protagonismo internacional, no será por sus ejércitos sino por aquellos que le dieron sus premios Nobel: científicos, diplomáticos e intelectuales. Gigantes en miniatura que alboroten el gallinero. Producir estos genios requiere educación y una meritocracia basada en la igualdad de oportunidades. En esto Serrat sí tenía razón: sin utopía, la vida sería un ensayo para la muerte. Contra los funcionarios del negociado de sueños, partidarios de capar al cochino para que engorde, América Latina aún cuenta con el remedio de la democracia. ☒

20. Francisco Urdinez, Fernando Mouron, L.L. Schenoni y Amancio J. de Oliveira: «Chinese Economic Statecraft and us Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003-2014» en *Latin American Politics and Society* vol. 58 Nº 4, 2016.

La pandemia desde América Latina

Nueve tesis para un balance provisorio

Maristella Svampa

El balance, aún provisorio, de lo ocurrido en América Latina en tiempos de covid-19 deja un gusto amargo y una sensación ambivalente. La pandemia colocó en el centro cuestiones antes periféricas, pero las reacciones son todavía débiles para enfrentar la necesidad de cambios profundos derivada de la crisis socioecológica. Si no quiere ser hablada desde el Norte, América Latina debe ser parte de las grandes discusiones globales.

2020 no será un año para el olvido. Disruptivo y devastador como pocos, deja enormes heridas sin restañar en nuestros cuerpos, en nuestras subjetividades y memorias. Y aunque algunos esperan un 2021 más tranquilizador, nadie puede en rigor asegurar que lo que se abrió en este inicio de década con la pandemia de covid-19 vaya a cerrarse con una o más vacunas milagrosas. La dinámica desencadenada nos advierte sobre los contornos de una configuración civilizatoria cuyas características globales, regionales y nacionales todavía no están del todo definidas, pero cuyos ejes y puntos de referencia pueden vislumbrarse. Sobre algunos de ellos me gustaría reflexionar en este artículo, dividido en nueve «tesis».

Maristella Svampa: es socióloga y escritora. Sus libros más recientes son *Chacra 51. Regreso a la Patagonia en los tiempos del fracking* (Sudamericana, Buenos Aires, 2018) y *El colapso ya llegó. Una brújula para salir del (mal)desarrollo* (con Enrique Viale, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2020).

Palabras claves: covid-19, crisis socioecológica, Green New Deal [Nuevo Pacto Verde], Pacto Ecosocial, América Latina.

1. La pandemia colocó en el centro aquello que estaba en la periferia: visibilizó el vínculo entre desigualdades sociales y dueñidad, así como la relación entre zoonosis, pandemia y crisis socioecológica.

La pandemia de covid-19 colocó en el centro de la escena problemáticas que antes estaban en la periferia, minimizadas o invisibilizadas. Por un lado, puso al desnudo las desigualdades sociales, económicas, étnicas y regionales y los altos niveles de concentración de la riqueza, haciéndolos más insostenibles que nunca. Tras varias décadas de neoliberalismo, evidenció el retroceso de los servicios básicos, en relación no solo con la salud sino también con la educación (la brecha digital), en el acceso a la vivienda y la degradación del hábitat. La diseminación del virus mostró el fracaso de un modelo de globalización neoliberal consolidado en los últimos 30 años al calor de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual no quiere decir que el neoliberalismo esté muerto o agónico; lejos de ello. La crisis desatada por la pandemia exacerbó las desigualdades extremas en todos los niveles. A escala latinoamericana, según un informe de Oxfam, las elites económicas y los superricos ampliaron su patrimonio en 48.200 millones de dólares, 17% más que antes de la aparición del covid-19, mientras que la recesión económica provocaría que 52 millones de personas caigan en la pobreza y más de 40 millones pierdan sus empleos, impulsando un retroceso de 15 años para la región¹. El virus mostró hasta qué punto estamos frente a un mundo de dueños, pues como sostenía la antropóloga Rita Segato ya antes de la pandemia, la palabra desigualdad no alcanza para graficar tamaña obscenidad: «Este es un mundo marcado por la dueñidad o el señorío»².

En segundo lugar, la pandemia visibilizó el vínculo estrecho entre crisis socioecológica, modelos de maldesarrollo y salud humana. Hasta marzo de 2020, el término «zoonosis» no formaba parte de nuestro lenguaje y quizá para algunos todavía sea un concepto algo técnico o lejano, pero es la clave para entender el detrás de escena de la pandemia. Detrás del covid-19 se halla la problemática de la deforestación, esto es, la destrucción de ecosistemas que expulsa a animales silvestres de sus entornos naturales y libera virus zoonóticos que estuvieron aislados durante milenios, poniéndolos en contacto con otros animales y humanos en entornos urbanizados y posibilitando así el salto interespecie. Claro que el covid-19 no es el primer virus zoonótico que conocemos; ya hubo otros, incluso más letales (el ébola, el SARS, la gripe porcina y

1. Mar Centenera: «La pandemia agranda la brecha en América Latina: ocho nuevos multimillonarios y 50 millones más de pobres» en *El País*, 29/7/2020.

2. «Rita Segato: 'El mundo de hoy es un mundo marcado por la dueñidad o el señorío'», comunicado de prensa, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 26/8/2019.

**La pandemia
mostró hasta qué
punto hablar de
«Antropoceno» o
«Capitaloceno» no es
solo una cuestión de
cambio climático**

aviar, el HIV)³. Y aunque el virus se manifestó primero en China, esto podría haber sucedido en cualquier otra región del planeta, porque lo que está en su base es un modelo productivo global enfocado en la alta productividad y en la maximización del beneficio económico, construido por las grandes firmas corporativas, que se acompaña con una degradación de todos los ecosistemas: expansión de monocultivos que conllevan la aniquilación de la biodiversidad, sobreexplotación de bienes naturales, contaminación por fertilizantes y pesticidas, desmonte y deforestación; acaparamiento de tierras, expansión de modelos alimentarios basados en la cría de animales a gran escala, entre otros.

Así, el elemento revelador es que el avance del capitalismo sobre los territorios tiene la capacidad de liberar una gran cantidad de virus zoonóticos, altamente contagiosos, que mutan con rapidez y para los cuales no tenemos cura. En suma, la pandemia mostró hasta qué punto hablar de «Antropoceno» o «Capitaloceno» no es solo una cuestión de cambio climático y calentamiento global, sino también de globalización y modelos de maldesarrollo. Resaltan así otros aspectos de la emergencia climática, no vinculados exclusivamente con el incremento en el uso de combustibles fósiles, sino también con los cambios en el uso de la tierra, la deforestación y la expansión de la ganadería intensiva, todas ellas fuentes de potenciales pandemias.

2. Las metáforas y conceptos que fuimos utilizando para tratar de captar y analizar la pandemia deben ser entendidos en un sentido dinámico. Hemos pasado de la metáfora del «portal» a la del «colapso», conservando en el centro del lenguaje político la metáfora bélica.

La activación del freno de emergencia como producto de la crítica situación sanitaria generó una crisis extraordinaria, de enormes consecuencias sociales, económicas y políticas. Desde el comienzo, la metáfora bélica, esto es, la alusión a la guerra contra el virus, recorrió el lenguaje político hegemónico. Desde mi perspectiva, su uso tiende a concentrarse en el síntoma y a desdibujar y ocultar las causas estructurales, más allá de que apunta a lograr la cohesión social frente al daño, de cara a un enemigo «invisible» y «desconocido». No voy a abundar en esto, pero vale la pena

3. François Moutou: «Las zoonosis, entre humanos y animales» en *Nueva Sociedad* N° 288, 7-8/2020, disponible en <www.nuso.org>.

poner de relieve la persistencia de esta metáfora, pese a la información que circula sobre las causas de la pandemia⁴.

En realidad, me interesa volver sobre otras dos metáforas utilizadas: la del portal y la del colapso. Efectivamente, la crisis extraordinaria producida por el covid-19 abrió a demandas ambivalentes y contradictorias entre sí. Por un lado, demandas de transformación, de solidaridad y de cambio; por otro, demandas de orden y de retorno a la «normalidad». Así, la crisis extraordinaria nos instaló en un «portal», entendido como un umbral de pasaje, que produjo la desnaturalización de aquello que teníamos naturalizado. Como subrayó la poeta india Arundhati Roy en un notable artículo, nos invade el sentimiento de que dejamos un mundo atrás, la sensación de abrirnos a un mundo otro, diferente e incierto⁵. Pero la metáfora del portal también aludía a una encrucijada: o bien la crisis abría a la posibilidad de abordar todos aquellos debates civilizatorios que hasta ayer estaban en la periferia, tales como la dueñidad y la crisis socioecológica; o bien la humanidad consolidaba la ruta del capitalismo del caos, acelerando el colapso sistémico, con más autoritarismo, más xenofobia, más desigualdades, más devastación ecológica.

En suma, la metáfora del portal no tenía nada que ver con la posibilidad de un mundo reseteado, tarea imposible y descabellada. Más bien conllevaba una doble dimensión, pues si bien en un primer momento abría a un proceso de liberación cognitiva, que impulsaba la necesidad de concebir transformaciones mayores (la crisis como una oportunidad), también nos advertía sobre el peligro de clausura cognitiva, a través del repliegue insolidario y el afianzamiento de las desigualdades. Como recordaba la periodista y escritora Naomi Klein, la crisis podía ser una nueva oportunidad para repetir la fórmula del capitalismo del desastre o la «doctrina del *shock*», que define como

la estrategia política de utilizar las crisis a gran escala para impulsar políticas que sistemáticamente profundizan la desigualdad, enriquecen a las elites y debilitan a todos los demás. En momentos de crisis, la gente tiende a centrarse en las emergencias diarias de sobrevivir a esa crisis, sea cual fuere, y tiende a confiar demasiado en quienes están en el poder.⁶

4. M. Svampa: «Reflexiones para un mundo post-coronavirus» en *Nueva Sociedad* edición digital, 4/2020, <www.nuso.org>.

5. A. Roy: «The Pandemic is a Portal» en *Financial Times*, 3/4/2020.

6. Marie Solis: «Naomi Klein: Coronavirus Is the Perfect Disaster for Disaster Capitalism», entrevista en *Vice*, 13/3/2020.

A nueve meses de declarada la pandemia, la sugestiva y potente metáfora del portal cayó en desuso y lo que se vislumbra bajo el nombre de «nueva normalidad» se parece más a un empeoramiento y exacerbación de las condiciones existentes –sociales y ecológicas–, algo que la figura del «colapso» sintetiza de un modo a la vez unívoco y pluridimensional. El colapso no es solo ecológico, como vienen anunciando tantos estudios científicos sobre la emergencia climática, sino también sistémico y global. Su tránsito involucraría diferentes niveles (ecológico, económico, social, político), así como distintos grados (no tiene por qué ser total) y diferencias geopolíticas, regionales, sociales y étnicas (no todos sufrirán el colapso de la misma manera)⁷. En fin, el ingreso *en la era del colapso* alienta diferentes visiones: en lo empírico, estamos ante la proliferación de imágenes catastrofistas y distópicas sobre el futuro, muchas de ellas desprovistas de un lenguaje político (o abiertamente antipolíticas), que aluden a la extinción y al caos; por otro lado, en cuanto a lo teórico y ensayístico, pareciera dar lugar a una nueva disciplina científica, hoy en ciernes, la «colapsología», creada por los franceses Pablo Servigne y Raphaël Stevens, que apunta a reflexionar sobre *el fin de un mundo*, este que conocemos, y propone discutir elementos y políticas para poner en marcha para atravesarlo «lo más humanamente posible»⁸.

3. La pandemia puso en cuestión el multilateralismo y los liderazgos mundiales por la vía del repliegue a las agendas nacionales, frente a la escasez de estrategias cooperativas e internacionalistas.

Desde marzo de 2020, suele afirmarse que asistimos a un retorno o relegitimación de un Estado *fuerte*. Sin embargo, el retorno de los Estados es también expresión de un repliegue hacia las agendas nacionales. En el marco de la pandemia, cada país ha venido haciendo su juego, mostrando con ello la variabilidad de las estrategias sanitarias y políticas disponibles. A escala nacional, el repliegue ilustró una conjunción paradójica, que combina el decisionismo hipermoderno (la concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo y la ampliación del control sobre la ciudadanía de la mano de las tecnologías digitales) con un fuerte proceso de fragmentación local (el cierre de las ciudades, provincias y Estados, a la manera del modelo de las aldeas medievales).

7. Sobre el tema, v. Carlos Taibo: *Colapso, capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo*, Libros de Anarres, Buenos Aires, 2017.

8. P. Servigne y R. Stevens: *Comment tout peut s'effondrer. Petit manuel de collapsologie à l'usage des générations présentes*, Seuil, París, 2015, p. 26.



No hubo respuestas globales ante la emergencia de la pandemia sino una mayor fragmentación y escasa cooperación a escala internacional, algo que afectó incluso a la Unión Europea, acentuando –al decir de muchos– la pérdida de confianza en la integración. De la mano de Donald Trump, Estados Unidos renunció al rol de líder mundial sin que esto significara una mejor gestión de la pandemia en el ámbito nacional. Hacia afuera, esto se expresó en un incremento de la tensión geopolítica con China, así como con organismos multilaterales como la Organización Mundial de la Salud (OMS); hacia adentro, en el enfrentamiento de Trump con los gobernadores de los diferentes estados. Por su parte, al inicio de la pandemia, China realizó una serie de vuelos para asistir sanitariamente a diferentes países (entre ellos, varios latinoamericanos). Hacia adentro, casi todos los países del globo sufrieron procesos de militarización que repercutieron muy especialmente sobre las poblaciones más vulnerables, en particular en América Latina (donde los controles son menos de orden digital y mucho más de orden físico y territorial); esto tuvo su agravante en algunos países emergentes (como la India), e incluso en EEUU se expresó, puertas adentro, en la centralidad que cobró el racismo como estructura de dominación de larga duración.

Por último, en esta enumeración incompleta, pese a que se habló mucho del regreso de un Estado fuerte y se subrayaron tempranamente sus ambivalencias (el Estado de excepción que coexiste con el Estado social), hubo escasa reflexión teórica y política sobre la posibilidad de su transformación para enfrentar la crisis económica y social, visto y considerando los límites que impone su evidente colonización por parte de las elites (la dueñidad).

**La pandemia
acentuó la
competencia
nacionalista en
el marco del
desorden global**

La pandemia acentuó la competencia nacionalista en el marco del desorden global. Un reflejo de ello es la carrera por lograr una vacuna eficaz, pero también la carrera por agenciarse esas mismas vacunas. En los últimos meses, los países más ricos buscaron asegurarse el aprovisionamiento de las diferentes vacunas que hay en danza, comprando dosis

por adelantado. Esta política de acaparamiento hace que entre 40% y 50% del suministro mundial ya esté en manos de los países más ricos, lo cual deja con menos chances a los países más pobres⁹. Uno de los ejemplos más escandalosos es Canadá, donde el primer ministro progresista Justin Trudeau, lejos de cualquier estrategia cooperativa, firmó contratos con siete farmacéuticas

9. Amnistía Internacional: «Los países ricos ya están acaparando la nueva vacuna», 9/11/2020, <www.amnesty.org/es/latest/news/2020/11/wealthy-countries-already-hoarding-breakthrough-vaccines/>.

para obtener 414 millones de dosis, cinco veces más de las que se utilizarán en el país¹⁰. Mientras tanto, en diferentes países del Sur (sobre todo en América Latina), los gobiernos se desesperan por agenciarse alguna de las vacunas, frente al temido segundo brote del virus.

4. En América Latina, los Estados apostaron a intervenir a través de políticas públicas sanitarias, económicas y sociales, pero el devenir de la pandemia puso al desnudo las limitaciones estructurales y coyunturales.

La pandemia y los horizontes que abre plantean numerosos interrogantes. A escala global, parece haber llegado la hora de repensar la globalización desde otros modelos y de sentar las bases de un Estado fuerte, eficaz y democrático, con vocación para reconstruir lo común, articulando la agenda social con la ambiental. Sin embargo, en los niveles regional y nacional, frente a los impactos económicos, la pregunta salta a la vista: ¿hasta dónde los Estados periféricos tienen las espaldas anchas para avanzar en políticas de recuperación social?

Así, en América Latina, el virus acentuó aún más las desigualdades sociales y territoriales existentes y exacerbó las fallas estructurales (el hacinamiento y falta de acceso a la salud, la insuficiencia de la estructura sanitaria, la informalidad, la brecha de género), lo que dio lugar a un cóctel potencialmente explosivo. Una vez pasada la primera ola en Europa, América Latina, con 8% de la población mundial, se convirtió en el epicentro de la pandemia, con más muertes en el mundo, al menos hasta el arribo de la segunda ola, que afectaría a los países europeos a partir de noviembre¹¹.

Casi todos los países de la región adoptaron medidas económicas y sanitarias destinadas a contener la crisis social y sanitaria. Según un reciente informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en total son 26 los programas temporales de transferencias monetarias adoptados por 18 países de la región, entre los cuales se destaca el caso de Honduras con la asistencia ofrecida a trabajadores independientes, la extensión hasta diciembre del programa de transferencias Ingreso Solidario de Colombia, el incremento en el valor y la expansión de cobertura del Ingreso Familiar de Emergencia chileno y las nuevas disposiciones para la protección al empleo en Nicaragua (uno de los últimos países en implementar este tipo de

10. «Denuncian que los países ricos han acaparado dosis para vacunar casi tres veces a la población» en *La Vanguardia*, 9/12/2020.

11. «Coronavirus: ¿por qué América Latina es la región con más muertes en el mundo?» en *BBC Mundo*, 19/10/2020.

respuesta)¹². En Brasil, Jair Bolsonaro dejó de lado la ortodoxia e implementó una «renta básica» de 600 reales (unos 112 dólares) para unos 60 millones de personas. En el caso de Argentina, el gobierno implementó hasta diciembre de 2020 un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para desocupados, informales y trabajadores autónomos de las categorías más bajas, que alcanza a 7.854.316 personas; incrementó la ayuda alimentaria en comedores y lanzó algunas medidas ligadas al crédito para contener la crisis de las PYMES, que son la principal fuente de trabajo en el país. También implementó un Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, destinado a pagar 50% de los sueldos de empresas (pequeñas, medianas y algunas grandes). Pero, como afirma el economista Rubén Lo Vuolo, «quienes más sufren la pandemia son las actividades declaradas como ‘no esenciales’, las pequeñas y medianas unidades productivas y la fuerza de trabajo informal y precarizada; que además, coincide con los grupos que registran mayores déficits habitacionales y menor acceso a servicios públicos básicos, incluyendo los sanitarios»¹³. Este diagnóstico podría extenderse a toda la región, dadas las características del mercado laboral (54% es fuerza de trabajo informal, según datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT). Si sumamos los cambios ocurridos en el mundo del trabajo, en relación con la expansión del teletrabajo así como las llamadas economías de plataformas, el panorama indicaría que la precarización ha ido en aumento. En todo caso, según el ya citado informe de Unicef, en América Latina el desempleo saltó de 5,4% en diciembre de 2019 a 13,5% en diciembre de 2020, afectando a un total de 44,1 millones de personas. En su *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) prevé una contracción promedio de 7,7% para 2020 —la mayor en 120 años— y un rebote de 3,7% en 2021¹⁴. Asimismo, considera que los impactos de la crisis económica no son de corto, sino de mediano plazo.

Por otro lado, en un contexto de fragmentación, no hubo instituciones regionales que estuvieran a la altura del desafío. En términos políticos, la crisis del covid-19 encontró a América Latina fragmentada, sin hegemonías

12. Mónica Rubio, Gerardo Escaroz, Anna Machado, Nurth Palomo, Luis Vargas y Marcela Cuervo: «Protección social y respuesta al covid-19 en América Latina y el Caribe. III Edición: Seguridad social y mercado laboral», Unicef / Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Panamá, 7/2020.

13. R.M. Lo Vuolo: «La pandemia del covid-19 y sus impactos en Argentina: el espejismo de la opción entre salud y economía» en *Revista Rosa*, 10/11/2020.

14. Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020, disponible en <www.cepal.org/es/publicaciones/bp>.

neoliberales ni tampoco progresistas, muy distante del crecimiento económico experimentado durante el *boom* de los *commodities*. Ni la experiencia de Andrés Manuel López Obrador en México (muy desconectada del ciclo progresista anterior), ni la vuelta del peronismo en Argentina (como una suerte de progresismo de baja intensidad), ni la reciente recuperación institucional en Bolivia, con el nuevo triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS), pueden ser interpretadas sin más como el advenimiento *tout court* de una segunda ola progresista. Una parte importante de los progresismos están bastante agotados, luego del ciclo hegemónico extendido entre 2000 y 2015 aproximadamente, cuyo balance –desigual, según los países– todavía sigue siendo debatido en la región. A esto hay que agregar la emergencia de una extrema derecha en Brasil, lo cual dispara la reflexión sobre la existencia de corrientes sociales y políticas fuertemente autoritarias y antiderechos, que recorren otros países de la región.

En suma, lo novedoso en América Latina es que, a la fragilidad del escenario político emergente, se agrega una triple crisis: sanitaria, económica y social. Como sostiene el título de un libro reciente, América Latina pasó de «la implosión social a la emergencia sanitaria y social post-covid»¹⁵. En ese marco, es posible que estemos ingresando en un «tiempo extraordinario», en el cual la liberación cognitiva de las multitudes mueva las placas tectónicas de la transición, pero a ciencia cierta, en un contexto post-covid 19 caracterizado por el incremento de las desigualdades y la aceleración del neoextractivismo, no sabemos hacia qué transición nos estamos dirigiendo. No solo los tiempos políticos se han acelerado, sino que además, en su vertiginosidad, el hartazgo de las sociedades amenaza con mutaciones bruscas y violentas del escenario político, a imagen y semejanza de la crisis climática actual.

A la fragilidad del escenario político emergente, se agrega una triple crisis: sanitaria, económica y social

5. Aunque el covid-19 hizo que se activara el freno de emergencia, el neoextractivismo no cesó. Más aún, para los países latinoamericanos, la aceleración del extractivismo forma parte esencial de la apuesta por la reactivación económica y la llamada «nueva normalidad».

Durante 2020, no pocos celebraron que la paralización de diferentes actividades económicas se tradujera en una reducción de 7% de la emisión de gases de efecto invernadero. Como aquellos animales que salieron de sus

15. Vanni Pettina y Rafael Rojas (eds.): *América Latina, del estallido social a la implosión económica y sanitaria post-covid 19*, Planeta, Lima, 2020.

nichos y se atrevieron a recorrer las ciudades en época de confinamiento, sabemos que el fenómeno, por no buscado, es sencillamente pasajero; apenas un efecto colateral de corto alcance. Por otra parte, el freno de emergencia activado fue relativo. Así, por ejemplo, el extractivismo no se detuvo; todo lo contrario. En América Latina, pese a la importancia cada vez mayor de los conflictos socioambientales y la amplitud de las problemáticas que estos incluyen, las políticas públicas de los diferentes gobiernos no apuntaron a fortalecer las demandas ambientales. No pocas de las actividades extractivas fueron declaradas esenciales (como la minería), avanzaron el desmonte y la deforestación, y con ello también los incendios. Durante la pandemia continuaron los asesinatos de activistas ambientales, reafirmando con ello que América Latina –particularmente países como Colombia, Brasil y México– sigue siendo la zona más peligrosa del mundo para los defensores del ambiente.

La política neoextractivista continúa desbordando cualquier grieta ideológica. Así, el «lobby del fuego» desató su furia más que nunca. Por ejemplo, el Pantanal brasileño, el humedal continental más grande del planeta,

**La política
neoextractivista
continúa
desbordando
cualquier grieta
ideológica**

que cubre gran parte de los estados de Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, registró 16.000 incendios en 2020, que se convirtió en el año más castigado por el fuego según datos del Instituto Nacional de Pesquisas Espaciales (Inpe)¹⁶. Durante 2020, Argentina ocupó el segundo lugar a escala global por la cantidad de focos de incendios que afectaron a humedales y bosques nativos, detrás de los cuales se encuentran los lobbies sojero, minero y de los grandes agentes inmobiliarios (urbanizaciones privadas). Los incendios afectaron 14 provincias y arrasaron más de un millón de hectáreas¹⁷. Asimismo, pese a la caída de la demanda de combustibles fósiles (que hizo que en algún momento su precio fuera negativo), en países como Argentina continuaron los subsidios a las empresas petroleras. El colmo fue la aprobación del impuesto a las grandes fortunas –una medida que costó instalar frente a la oposición cerril de la derecha–, que se suponía iría a paliar exclusivamente los males de la pandemia. Sin embargo, el proyecto aprobado destina nada menos que 25% del monto recaudado a financiar el gas del *fracking* que se extrae en el megayacimiento de Vaca Muerta.

16. «Pantanal: 7 impactantes imágenes de los incendios en el humedal más grande de Sudamérica» en *BBC Mundo*, 11/9/2020.

17. Iván Federico Hojman: «Más de un millón de hectáreas fueron arrasadas por el fuego» en *Telam*, 25/12/2020.

En México, en septiembre de 2020, Víctor Toledo, uno de los grandes referentes continentales de la ecología política, tuvo que dimitir de su cargo en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Toledo es un defensor de la agroecología y de la transición ecosocial, y bajo su mandato impulsó la prohibición del glifosato y criticó el proyecto del Tren Maya, uno de los emblemas del «desarrollo» del gobierno de López Obrador, que atropella los derechos de las comunidades ancestrales. Su renuncia dejó al descubierto, una vez más, los límites del progresismo selectivo latinoamericano.

Por último, mientras en Colombia continúa la lucha contra la práctica del *fracking*, tanto en Ecuador como en Argentina se profundizó el embate de la minería, pese a que esta no cuenta con licencia social y que la ciudadanía movilizada busca activar dispositivos institucionales disponibles (consultas públicas en Cuenca, Ecuador; iniciativas ciudadanas en Chubut, Argentina), los cuales son negados y/o retaceados por las autoridades. Así, el avance de la minería, en alianza con los gobiernos provinciales y nacionales, en nombre de la reactivación económica, muestra la consolidación de la nefasta ecuación: «a más extractivismo, menos democracia»¹⁸.

No hay que olvidar que, en las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos buscaron oponer lo social y lo económico a lo ambiental. Por ejemplo, los progresismos justificaron el neoextractivismo y la depredación ambiental en nombre del desarrollo y de la reducción de las desigualdades, lo cual generó una situación paradójica, a partir de la instalación de una agenda selectiva de derechos, que negaba o desestimaba las demandas socioambientales y gran parte de los reclamos indígenas por tierra y territorio. Hoy sabemos que una porción importante del crecimiento económico experimentado en América Latina durante el *boom* de los *commodities* fue capturado por los sectores más ricos de la sociedad. Datos de la revista *Forbes* muestran que la riqueza de los multimillonarios latinoamericanos (con fortunas superiores a 1.000 millones de dólares) creció a un ritmo de 21% anual entre 2002 y 2015, un incremento seis veces superior al del PIB de la región (3,5% anual)¹⁹. En 2013-2014, según Oxfam, el 10% de las personas más ricas de la región se quedaba con 37% de los ingresos; pero si se consideraba la riqueza, estos datos ascendían de modo abrumador: el 10% más rico

18. M. Svampa: *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*, Edhasa, Buenos Aires, 2016.

19. Gabriel Kessler y Gabriela Benza: *La nueva estructura social latinoamericana*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2020, p. 86.

acumulaba 71% de la riqueza, mientras que el 1% más privilegiado se quedaba con 41%²⁰.

Todavía hoy se sigue oponiendo lo social a lo ambiental, como si hubiera una contradicción entre ambos aspectos, desestimando el hecho de que quienes más sufren los daños ambientales en nuestras latitudes son los sectores más vulnerables, porque habitan en zonas expuestas a fuentes de contaminación y carecen de los medios económicos y humanos para afrontar las consecuencias, resistir los embates del extractivismo y sobrellevar los impactos del cambio climático (inundaciones, sequías, tormentas).

En suma, resulta increíble que en plena emergencia climática y atravesando una pandemia de raíz zoonótica, las elites políticas y económicas latinoamericanas continúen negando la importancia de la crisis socioambiental y el indudable lazo que existe entre la salud del planeta y la salud humana. En realidad, prevalecen la ceguera epistémica y el analfabetismo ambiental, ligados a una determinada visión del desarrollo, del crecimiento económico indefinido y del progreso, responsable de la actual situación de catástrofe ecológica. Por supuesto, hasta dónde la ceguera epistémica, combinada con intereses económicos, impide leer la realidad depende del contexto. La conclusión es que, pese a que los hechos ponen en tela de juicio la mirada desarrollista, para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos el extractivismo continúa siendo visto como una tabla de salvación en medio de la crisis.

6. La pandemia habilitó discusiones sobre la transición ecosocial, la reforma tributaria y diferentes formulaciones sobre el ingreso básico universal.

En la medida en que el covid-19 puso en el centro aquello que estaba en la periferia, habilitó también los debates sobre la urgencia de la transición ecosocial. Así, aquello que aparecía reservado a unos pocos especialistas y ac-

**El covid-19
habilitó también
los debates sobre
la urgencia
de la transición
ecosocial**

tivistas radicales entró en la agenda pública. Propuestas integrales elaboradas en años anteriores fueron actualizadas al calor de la pandemia. Científicos e intelectuales de todo el mundo promovieron manifiestos y propuestas que incluían desde una agenda verde y un ingreso básico hasta la condonación de la deuda de los países más pobres.

Sería imposible relevar las diferentes propuestas de transición ecosocial que se han difundido en estos meses. No es mi interés tampoco presentar una cartografía de ellas, por lo cual solo me concentraré en algunas. La primera, por su proyección, es aquella del Green New Deal (Nuevo Pacto Verde) promovido

20. *Ibid.*, p. 85.

por el ala izquierda del Partido Demócrata de EEUU, que tiene como referentes a Bernie Sanders y a Alexandria Ocasio-Cortez y es sostenida por intelectuales como Naomi Klein²¹. Esta propuesta apunta a la descarbonización de la economía y a la creación de empleos verdes, para lo cual propone un Estado planificador y democrático. Durante 2020, la propuesta se tradujo en un «Plan Estímulo Verde» cuyo objetivo es recuperar la economía utilizando recursos públicos para la transición energética (energía, transporte público y viviendas verdes, salud y educación). En todo caso, como sostiene la politóloga Thea Riofrancos, una de las autoras de *A Planet to Win: Why We Need a Green New Deal* [Un planeta por ganar. Por qué necesitamos un Nuevo Pacto Verde]²² y de las más activas en esa plataforma, el reciente triunfo del demócrata Joe Biden abre un escenario de disputa que permite anticipar que «ha comenzado la década del Nuevo Pacto Verde».

En el plano internacional, se constituyó la Internacional Progresista, bajo el lema «Internacionalismo o extinción», lanzado entre otros por el célebre lingüista Noam Chomsky. Esta tuvo su primera cumbre virtual entre el 18 y el 20 de septiembre pasado, ocasión en la cual el ex-ministro de Economía griego Yanis Varoufakis sostuvo que «ya estamos entrando en una etapa poscapitalista», y el dilema es si su economía «será autoritaria y oligárquica o democrática y social». Ante el desastre ambiental, planteó un «acuerdo ecológico internacional» que, con un presupuesto de ocho billones de dólares anuales, podría llevar a cabo la transición de las energías fósiles hacia las energías renovables, disminuir el consumo de carne y apostar a los alimentos orgánicos. Desde su perspectiva, se trata de un reto análogo a la reconstrucción de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, aunque no solo se trate de reconstruir sino de crear nuevas tecnologías²³.

21. El Nuevo Pacto Verde tuvo un origen reformista-conservador, asociado a ciertos sectores partidarios de la economía verde. Surgió entre 2007 y 2008, en Europa, en el marco del Plan 20-20-20 (20% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y 20% de energías renovables para 2020), que buscaba ubicar a la UE a la vanguardia para afrontar el cambio climático. Este aparecía más ligado al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2009), diseñado en la Conferencia de Río+20 en torno de la economía verde, un modelo de modernización ecológica que profundiza la mercantilización en nombre de una economía limpia. El Partido Verde alemán y otros partidos verdes europeos lo adoptaron entonces como plataforma política. Sin embargo, en febrero de 2019, fue Ocasio-Cortez quien logró darle una vuelta de tuerca radical. Para el tema, v. M. Svampa y E. Viale: *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2020.

22. Kate Aronoff, Alyssa Battistoni, Daniel Aldana Cohen y T. Riofrancos: *A Planet to Win: Why We Need a Green New Deal*, Verso, Nueva York, 2019.

23. Y. Varoufakis: «¿El poscapitalismo ya está aquí?» en *Nueva Sociedad* edición digital, 9/2020, <www.nuso.org>.

Sin embargo, más allá del llamado global contra el avance de las extremas derechas y las apelaciones al poscapitalismo, la Internacional Progresista reúne a un conglomerado muy heterogéneo de figuras intelectuales y políticas: desde connotados ecologistas que promueven la transición ecosocial hasta la flor y nata del progresismo extractivista latinoamericano (Rafael Correa, Álvaro García Linera, entre otros), reconocidos por la persecución a sectores ambientalistas de su país. En razón de ello, no queda claro cuál sería el rol de la transición social-ecológica o cuál su visión sobre la articulación entre justicia social y justicia ambiental.

Otras iniciativas, provenientes de intelectuales y reconocidas organizaciones ambientalistas –como Ecologistas en Acción, en España, o Attac Francia–, han promovido propuestas integrales que abordan la temática del decrecimiento. Por ejemplo, Attac Francia publicó, en mayo de 2020, un libro titulado *Ce qui dépend de nous. Manifeste pour une relocalisation écologique et solidaire* [Lo que depende de nosotros. Manifiesto por una relocalización ecológica y solidaria]²⁴, en el cual propone refundar los servicios públicos por y para el cuidado, repensar las necesidades y planificar el decrecimiento, inventando un proceso democrático de planificación ecológica para hacer sostenible nuestro sistema de producción. Eso implica decrecer para algunos sectores y crecer para otros. Antes que un ingreso básico, propone financiar un «ingreso de transición ecológica» para sostener a aquellos actores que se involucren en actividades ecológicas (agroecología, eficiencia energética, ecomovilidad, *low tech*, entre otros).

7. En América Latina, desde la sociedad civil y, excepcionalmente, desde algunos partidos políticos, surgieron propuestas de llamados a la transición ecosocial, no todas ellas vinculadas a referentes ambientales.

Son varias las propuestas de transición ecosocial elaboradas desde América Latina. Entre ellas, quisiera destacar el Pacto Ecosocial e Intercultural del Sur, que me involucra de modo personal y colectivo. Se trata de una propuesta promovida por diferentes activistas, intelectuales y organizaciones sociales de países como Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Venezuela y Chile, vinculados a las luchas ecoterritoriales del continente. El Pacto Ecosocial fue lanzado en junio de 2020 y tuvo diferentes inflexiones y agendas, según los países y articulaciones sociales logradas. Sus ejes son el paradigma de los cuidados, la articulación entre justicia social y justicia ecológica (ingreso básico, reforma tributaria integral y suspensión de

24. «Ce qui dépend de nous – manifeste pour une relocalisation écologique et solidaire», Attac Francia, 24/6/2020.

la deuda externa); la transición socioecológica integral (energética, alimentaria y productiva) y la defensa de la democracia y la autonomía (en clave de justicia étnica y de género). Se trata de una plataforma colectiva que invita a construir imaginarios sociales, acordar un rumbo compartido de la transformación y una base para plataformas de lucha en los más diversos ámbitos de nuestras sociedades²⁵.

El pacto ecosocial dialoga con otras propuestas en danza, como el Nuevo Pacto Verde, el decrecimiento o los manifiestos de relocalización ecológica y solidaria. Pero se trata de una apuesta ecosocial, económica, intercultural, pergeñada desde el Sur, que rechaza que este continúe siendo hablado y pensado solo desde el Norte, incluso cuando se trata de propuestas de transición, que por lo general no colocan en el centro la cuestión de la deuda ecológica y, en algunas ocasiones, tampoco van más allá de la descarbonización de las sociedades. Desde el Pacto Ecosocial se afirma que los problemas de América Latina son diferentes de los del Norte, que existen fuertes asimetrías históricas y geopolíticas; que al calor de la crisis socioecológica y del aumento del metabolismo social, la deuda ecológica del Norte aumentó de modo exponencial en relación con el Sur. En esa línea, nos advierte también sobre las falsas soluciones, sobre la imposibilidad de subirnos sin más al carro de cualquier transición, si esta promueve un modelo corporativo y concentrado y no un modelo democrático y popular que asegure una transición justa para el Sur. Así, sostiene que es necesario debatir qué se entiende por transición. Por último, lejos de tratarse de una propuesta abstracta, se entronca con las luchas, con los procesos de reexistencia y los conceptos-horizontes forjados en las últimas décadas en el Sur global y en América Latina en particular, entre ellos, derechos de la naturaleza, buen vivir, justicia social y redistributiva, transición justa, paradigma del cuidado, agroecología, soberanía alimentaria, posextractivismos y autonomías, entre otros.

Hubo también otras propuestas, entre ellas «Nuestra América Verde», un movimiento que se une al Nuevo Pacto Verde bajo la consigna «realismo científico, cooperación internacional y justicia social»²⁶, que contiene 14 propuestas del Plan de Recuperación Económica con Justicia Social y Ambiental 2020-2030, con dos capítulos, uno internacional y

El pacto ecosocial dialoga con otras propuestas en danza, como el Nuevo Pacto Verde, el decrecimiento o los manifiestos de relocalización ecológica y solidaria

25. V. <<https://pactoecosocialdelsur.com/>> y <<https://pactoecosocialyeconomico.blogspot.com/>>.

26. Puede encontrarse más información en <www.nuestraamericaverde.org/>.

otro social/ambiental. El plan postula 100% de energías limpias para 2050, junto con el compromiso de la eficiencia energética y cambios tributarios. Y aunque incluye a legisladores de partidos progresistas de Brasil, Argentina y Chile y algunos de sus firmantes están lejos de ser referentes en temas ambientales, revela la importancia que tiene en el contexto actual la generación de programas integrales ligados a la transición ecosocial.

Vale la pena agregar también que una de las pocas instituciones regionales que estuvo presente en el debate fue la Cepal, para la cual no es posible desarrollar una política de austeridad. Según este organismo, la crisis dejó en claro que la política fiscal vuelve a ser la herramienta para enfrentar choques sociales y macroeconómicos. Para ello es necesario aumentar la recaudación tributaria, mediante la eliminación de espacios de evasión y elusión tributaria que alcanzan 6,1% del PIB. Asimismo, hay que consolidar el impuesto a la renta a personas físicas y corporaciones, y extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, a la economía digital, así como correctivos, como impuestos ambientales y relacionados con la salud pública²⁷. La propuesta de la Cepal incluyó la recomendación a los gobiernos latinoamericanos de implementar un ingreso básico universal de modo gradual, primero incluyendo a los sectores más afectados por la pandemia. La inflexión no es casual y muestra, como señalan Rubén Lo Vuolo, Daniel Raventós y Pablo Yanes, que «hoy el debate sobre la renta básica ya no es en torno de ‘experimentos’ acotados a grupos seleccionados como ‘pilotos’, sino en relación con políticas y con intervenciones de escala nacional»²⁸.

En suma, en América Latina no son los gobiernos, sino las organizaciones, activistas e intelectuales quienes, desde la sociedad civil, habilitaron la discusión sobre programas de transición ecosocial. Para los diferentes gobiernos de la región, lo ambiental continúa siendo un saludo a la bandera, algo meramente decorativo, un adjetivo («desarrollo sustentable»), una columna más en el balance contable de las empresas, algo que se cree poder resolver con un par de soluciones tecnológicas (la razón arrogante), que no apunta por supuesto a las causas de la crisis, y que permite continuar con la fuga hacia adelante, sin cuestionar la visión hegemónica del desarrollo.

8. La pandemia puso en la agenda el paradigma de los cuidados y develó que esta es la clave de bóveda para la construcción de una sociedad resiliente y democrática.

27. «No es posible tener austeridad, se requiere política fiscal expansiva: Cepal» en *Milenio*, 6/10/2020.

28. R. Lo Vuolo, D. Raventós y P. Yanes: «Renta básica, pandemia y recesión» en *Público*, 31/3/2020.

La pandemia mostró la necesidad de transformar la relación entre sociedad y naturaleza, de superar el paradigma dualista y antropocéntrico que concibe a la humanidad como independiente y externa a la naturaleza, concepción y vínculo que está en el origen de los modelos de maldesarrollo que hoy padecemos, e incluso de una visión instrumental y objetivista de la ciencia. No es casual, por ello, que nuestra mirada preste cada vez más atención a otros paradigmas o narrativas relacionales, que colocan en el centro la interdependencia, el cuidado, la complementariedad y la reciprocidad. En esa línea, una de las grandes contribuciones de los ecofeminismos, de los feminismos populares del Sur y de la economía feminista, junto con los pueblos originarios, es el reconocimiento de otros lenguajes de valoración, otros vínculos posibles entre sociedad y naturaleza, que colocan el cuidado y el sostenimiento de la vida en el centro.

La pandemia visibilizó la importancia de los cuidados en sus múltiples dimensiones. Por un lado, lo hizo en la dirección más general del cuidado de los territorios, de los ciclos de la vida, de los ecosistemas.

Así, en tiempos del covid-19, asistimos a una verdadera explosión de foros y conversatorios en la región latinoamericana sobre los cuidados, protagonizados por diferentes lideresas, activistas y organizaciones de diferentes corrientes feministas, territoriales, comunitarias y socioambientales sobre el cuidado y la relación con los cuerpos y los territorios, las prácticas de cuidado, las semillas y la agroecología, el cuidado y la soberanía alimentaria, el cuidado y las tareas de la autogestión comunitaria.

Por otro lado, la pandemia puso en evidencia la insostenibilidad de su actual organización, que recae sobre las mujeres, especialmente sobre las mujeres pobres. En América Latina y el Caribe, desde antes de la pandemia, «las mujeres dedicaban el triple de tiempo que los hombres al trabajo de cuidados no remunerado, situación agravada por la creciente demanda de cuidados y la reducción de la oferta de servicios causada por las medidas de confinamiento y distanciamiento social adoptadas para frenar la crisis sanitaria»²⁹. Así, en estos meses se multiplicaron las reflexiones acerca de los cuidados como un *derecho*, temática impulsada particularmente desde la economía feminista. Hace unos años, la abogada argentina Laura Pautassi, impulsora de un enfoque de derechos en relación con el tema, hablaba del periodo 2010-2020 como «la década de

La pandemia visibilizó la importancia de los cuidados en sus múltiples dimensiones

29. ONU Mujeres, Cepal y Covid-19 Respuesta: «Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación», Naciones Unidas, Santiago de Chile, 19/8/2020.

los cuidados»³⁰. Hoy esto está más presente que nunca. La necesidad de pensar políticas públicas activas, mediante sistemas integrales de cuidados, que conciban el cuidado como un derecho y reduzcan la brecha de género, resulta clave para pensar en la recuperación pospandemia.

Por último, el paradigma de los cuidados, como base de una transición ecosocial, apunta a ser concebido desde una perspectiva multidimensional, incluyendo la articulación con las diferentes esferas de la vida social: cuidado y salud, cuidado y educación, cuidado y trabajo, cuidado y acceso a la vivienda, cuidado y gestión comunitaria, entre otros. En suma, lejos de ser una moda, el paradigma de los cuidados como clave de bóveda de la transición ecosocial revela la potencia de los diferentes feminismos hoy movilizados en la escena social y política, en su cuestionamiento radical al patriarcado, en su denuncia del capitalismo como una máquina de guerra contra la vida y en su apuesta por la sostenibilidad de la vida digna.

9. La pandemia generó cambios importantes en la conciencia colectiva en América Latina y la expansión de un ambientalismo popular en varios países de la región.

Pese a que los gobiernos latinoamericanos han profundizado su ceguera epistémica, los cambios generados en la sociedad civil, en términos de conciencia colectiva, son significativos. Por ejemplo, el avance de la destrucción y los incendios de la selva amazónica, que incluye varios países latinoamericanos, generó que, desde los diferentes pueblos de la región, se realizara la primera Asamblea Mundial por la Amazonía, «para compartir un deseo de cambio, una postura de unidad, con un llamado global para frenar el modelo político extractivista e invasor». En ese foro se escucharon denuncias sobre las quemaduras de la selva, la expansión ganadera y agroindustrial, la deforestación, la minería legal e ilegal, la industria petrolera, las hidroeléctricas, la violencia de los grupos armados, las amenazas y asesinatos de líderes y lideresas sociales, en fin, «el listado de toda la estrategia que han emprendido gobiernos y compañías multinacionales, el último centenio, para apoderarse de la selva amazónica»³¹.

En Argentina, la cuestión ambiental volvió a irrumpir en la agenda pública, revelando la conexión entre crisis sanitaria, neoextractivismo y emergencia climática: de un lado, hubo numerosas movilizaciones que denunciaron los incendios en los humedales del Delta y la acción de los *lobbies* empresariales que hay detrás de la negativa a sancionar una ley

30. L. Pautassi: «Del 'boom' del cuidado al ejercicio de derechos» en *Sur* vol. 13 N° 24, 2016.

31. Camilo Chica: «Una gran minga, así fue el 1° día de la Asamblea Mundial por la Amazonía» en *Foro Social Panamazónico*, 19/7/2020.

protectora. De otro lado, asistimos a un amplio rechazo ambientalista al proyecto promovido por la Cancillería argentina que busca instalar 25 megafactorías de cerdos para vender carne a China³². Como ya sucedió con la soja, la minería a cielo abierto o el *fracking*, el gobierno busca avanzar sin llevar a cabo estudios de impacto ambiental y sanitario, sin abrir la discusión pública ni promover la participación de la sociedad. Numerosas investigaciones indican que las megafactorías de cerdos, además de consolidar un modelo cruel de explotación de los animales y conllevar riesgos ambientales y sanitarios, son un caldo de cultivo de potenciales pandemias. Por último, se sumó el rechazo a la introducción del trigo transgénico, en el que confluyen organizaciones ambientales y científicos autoconvocados por la salud³³.

Como afirman las agrupaciones juveniles, muy presentes en estas luchas, la crisis nos enfrenta a otros «mandatos de deconstrucción», no solo en las relaciones de género sino también en lo ecológico³⁴. El tema no es menor, pues una parte importante de las ciencias sociales y humanas, sea por indiferencia, por comodidad o por pura negación, ha venido dándoles la espalda a las problemáticas socioambientales, las cuales aparecen confinadas a ciertos «nichos» (ecología política, economía ambiental, sociología de los movimientos sociales, geografía crítica, entre otros), cuando no solamente reservadas a especialistas de las ciencias naturales o ciencias de la Tierra, como si lo ambiental no hablara del planeta, de nuestra casa común, y solo remitiera a un aspecto parcial, una variable más, abordable desde una de las tantas disciplinas existentes. Sucede que como la problemática ambiental incomoda y cuestiona los credos desarrollistas preexistentes y supone levantar el velo sobre los modelos de apropiación, de producción, de consumo y de desechos que todos reproducimos, no son pocos quienes prefieren no abandonar la zona de confort. Más aún, para

Una parte importante de las ciencias sociales y humanas ha venido dándoles la espalda a las problemáticas socioambientales

32. Ver Soledad Barruti, Inti Bonomo, Rafael Colombo, Marcos Filardi, Guillermo Folguera, M. Svampa y E. Viale: «10 mitos y verdades de las megafactorías de cerdos que buscan instalar en Argentina», 2020, disponible en <https://drive.google.com/file/d/1vx-hjktEXu8U_EIEU3-WFH1vmjvEllog/view>.

33. «Contra el trigo transgénico: científicxs y organizaciones populares convocan a una audiencia pública este viernes» en *La Izquierda Diario*, 17/12/2020.

34. La expresión es de Ana Julia Aneise, miembro de Jóvenes por el Clima de Argentina, un movimiento que adhiere a Fridays for Future, fundado por Greta Thunberg. Ver M. Svampa: «¿Hacia dónde van los movimientos por la justicia climática?» en *Nueva Sociedad* N° 286, 3-4/2020, disponible en <www.nuso.org>.

una parte importante de las ciencias sociales latinoamericanas, vinculadas al campo progresista, colocar la atención sobre lo ambiental no solo conllevaría un cuestionamiento de sus credos desarrollistas, implicaría también interrogarse sobre los alcances de sus adhesiones políticas.

En tiempos de Antropoceno, esto conlleva consecuencias desastrosas, pues obstaculiza la posibilidad de construcción de un lenguaje transdisciplinario, de un enfoque integral que dé cuenta de la complejidad y transversalidad de la problemática socioecológica.

El balance aún provisorio de lo ocurrido en América Latina en tiempos de covid-19 deja un gusto amargo y una sensación ambivalente. Por un lado, los impactos económicos, sanitarios y sociales son tan extensos que todavía resulta difícil avizorar un horizonte de recuperación. Pero es claro que los gobiernos no se proponen avanzar en la transformación de la matriz productiva y apuestan, una vez más, a reactivar la economía de la mano de las falsas soluciones, profundizando el extractivismo. Tampoco se avanzó en reformas tributarias significativas que apunten a financiar políticas públicas de recuperación económica. Por otro lado, son cada vez más las personas que se suman a diferentes movimientos y colectivos de la sociedad civil en pos de un llamado a la transición ecosocial, desmontando con ello la falsa oposición entre lo económico y lo ecológico.

Nadie dice que la deconstrucción en clave ecológica y la transición ecosocial sean algo simple o lineal, mucho menos en un contexto de potenciación de la dueñidad, de destrucción de los ecosistemas y de peligrosa expansión de las extremas derechas. Pero no nos queda otra alternativa que navegar estas aguas turbulentas, pues es muy probable que en 2021 los tiempos no sean mejores. Los gobiernos latinoamericanos deben abrir cuanto antes la discusión sobre todos estos temas, pues el riesgo es que, en un contexto de aceleración del colapso, y en lo referido a la hoja de ruta de la transición ecosocial, sigamos siendo hablados por y desde los gobiernos del Norte, por y desde una transición corporativa, en detrimento de nuestras poblaciones y territorios. ☒

Europa y América Latina: ¿cómo enfrentar juntos una transformación social y ecológica?

Yasmin Fahimi

En la competencia cada vez más pronunciada entre múltiples centros de poder globales, Europa y América Latina podrían ser socios ideales en una alianza por la democracia con el fin de fortalecer el multilateralismo. Un acuerdo UE-Mercosur que trascienda el libre comercio y se sostenga en valores compartidos sería una señal contundente a favor de un espacio económico libre, sostenible y socialmente responsable.

Relevancia geopolítica de la asociación América Latina y el Caribe-Europa

Las raíces históricas y políticas en común marcan la relación especial entre Europa y América Latina y el Caribe hasta el día de hoy. Los procesos sociales actuales y los debates políticos también muestran numerosos desafíos comunes, como la cuestión de la desigualdad, el manejo de las migraciones o un vínculo cada vez más fuerte entre los temas sociales y los ecológicos. Ambas regiones tienen en común también un fuerte compromiso mayoritario con la democracia y el multilateralismo.

Sin embargo, estos vínculos deben renovarse y fortalecerse. Hace un tiempo han aparecido en el escenario mundial actores como China,

Yasmin Fahimi: integra el Bundestag desde 2017; es portavoz del Grupo de Trabajo para América Latina y el Caribe del grupo parlamentario del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y presidenta del Grupo Parlamentario de Amistad con Brasil. Fue secretaria general del SPD (2014-2015).

Palabras claves: acuerdo comercial, cooperación, América Latina, Unión Europea.

Nota: traducción del alemán de Carlos Díaz Rocca.

que imponen sus intereses a través de un capitalismo de Estado autoritario que no respeta los derechos humanos. Las empresas chinas se presentan como nuevos «socios» para el desarrollo económico y ofrecen generosas inversiones. No necesariamente lo hacen con proselitismo imperialista, sino con una estrategia de inversión consistente y agresiva en recursos y tecnologías sensibles. Hoy en día, China y Estados Unidos están tratando de influir en el destino del subcontinente latinoamericano y el Caribe interviniendo en acontecimientos políticos en su propio beneficio. Esto va de la mano de un intenso compromiso económico que, sin embargo, no ha traído beneficios a la población de esas potencias, sino a sus elites y, sobre todo, a las empresas implicadas.

En los últimos tiempos, bajo la presidencia de Donald Trump, EEUU se alejó del multilateralismo, intensificó la guerra comercial con China y congeló la cooperación con Europa. Resta ver cómo se relacionará Joseph Biden con Europa y América Latina y el Caribe. Se puede suponer que continuará la orientación al mercado interno. Pero ¿podrán Europa y América Latina y el Caribe volver a contar con EEUU como socio para hacer acuerdos multilaterales?

**Desde el Brexit,
ha quedado claro
que el proceso
de unificación
europea no puede
darse por sentado**

La propia Europa también lucha por mantenerse unida. Desde el Brexit, ha quedado claro que el proceso de unificación europea no puede darse por sentado. Y en el conflicto por el paquete presupuestario de la UE, los gobiernos nacionalistas de derecha en Polonia y Hungría recurren al veto porque no quieren subordinar el imperio de la ley en sus países a los principios de Europa¹. En América Latina, a su vez, hay movimientos y procesos muy contrastantes. Por un lado está el caso de Chile, que busca poner fin a décadas de liberalismo radical mediante un referéndum para una nueva Constitución. Por otro lado, en Brasil logró imponerse un ultraderechista como Jair Bolsonaro, quien desde entonces ha cubierto el país de odio, racismo y violencia.

Entonces, aunque estén afianzados los valores comunes, la historia y la cercanía cultural entre ambos continentes no bastan para estar a la altura de estos cambios globales y de los desplazamientos de los centros de poder. Ambas regiones corren el peligro de volverse inestables. Para retomar la iniciativa, se deben poner sobre la mesa los intereses comunes de ambas regiones en la competencia sistémica a escala planetaria y la redistribución del poder global, y defenderlos de manera conjunta. Europa y América Latina pueden

1. Bernardo de Miguel: «Hungría y Polonia levantan su veto y dan vía libre al fondo anticrisis de la UE» en *El País*, 10/10/2020.

ser buenos socios para trabajar juntos en una alianza por la democracia y el multilateralismo. Para ello, debe ampliarse la cooperación a todos los niveles. Esta cooperación comienza con la forma en que se interactúa y se comercia. La UE y América Latina y el Caribe no deben resultar aniquiladas entre las dos potencias, China y EEUU. Pero para seguir siendo una fuerza de desarrollo por derecho propio, deben seguir luchando por un mercado mundial basado en reglas.

Sobre la situación política actual en las regiones

Los efectos económicos de la pandemia son considerables en todo el mundo. Esto ya era quizás previsible, y lo confirma el pronóstico de la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC): el intercambio mundial de mercancías podría caer entre 13% y 32% en 2020. Este retroceso económico ha tenido y seguirá teniendo consecuencias de magnitud para todas las naciones, pero especialmente para aquellos países que ya se encontraban en situaciones económicas difíciles antes de la pandemia de covid-19, como Argentina.

Las consecuencias económicas y sociales de las medidas tomadas contra la pandemia son dramáticas para la región: millones de personas carecen de ingresos o empleo, e incluso la desnutrición y la pobreza están volviendo a aumentar. América Latina está retrocediendo años en su desarrollo. La pandemia actúa como un catalizador de problemas estructurales de larga data y muestra con mayor claridad las debilidades de los modelos económicos neoliberales en América Latina y el Caribe. Si bien algunos países de la región han evolucionado con estabilidad y mayor equilibrio social en los últimos años —como Uruguay—, muchos aún muestran un nivel extremadamente alto de desigualdad social y pobreza extrema. El mercado laboral informal ha crecido, las normas laborales son más precarias, los sistemas de seguridad social están al límite y no existe justicia tributaria. Esto afecta especialmente a la juventud y a las mujeres. Queremos diálogo y cooperación en un pie de igualdad. Por lo tanto, nos complace aún más haber podido observar una positiva evolución de la economía y la sociedad en muchos países de América Latina y el Caribe durante los últimos años. Pero no podemos cerrar los ojos ante las inestabilidades que están surgiendo y los límites a los que están llegando el racismo, la corrupción y el crimen.

Por eso necesitamos con urgencia de la cooperación multilateral para salir juntos de la crisis. El objetivo no debe ser recuperar el *statu quo* anterior a la pandemia, sino orientar las inversiones necesarias en la economía y la

sociedad de manera tal que se logre un importante avance hacia una mayor justicia y una mayor sustentabilidad. Un primer paso relevante en esta dirección será la distribución de vacunas. Allí es posible observar de manera simbólica si la cooperación es solo una política para tiempos de vacas gordas o si resiste en épocas de crisis.

Afrontar juntos la transformación social-ecológica

Muchos países europeos, en especial Alemania, se han beneficiado con la creación globalizada de valor. El mercado interno común europeo, el fortalecimiento de la política exterior común de la UE y el empeño por alcanzar condiciones de vida coherentes en el bloque son algunos de los pilares del bienestar de Europa. Sin embargo, las sociedades europeas también se enfrentan a cambios importantes. La transformación social-ecológica afecta principalmente a los sectores industriales, de los que dependen muchos empleos bien remunerados. Pero el sector agrícola y el transporte también se encuentran en un estado de convulsión. Con un Nuevo Pacto Verde, la UE busca avanzar en la transformación social-ecológica y, de este modo, cumplir los objetivos del Acuerdo Climático de París. Sin embargo, también existen temores asociados a los procesos de cambio. Los empleos bien remunerados podrían desaparecer más rápido de lo que se generen los trabajos futuros. El trabajo digital ofrece nuevas oportunidades y, al mismo tiempo, crea nuevos problemas si no se lo regula. El requisito para tales procesos de transformación radicales es la eficiencia económica y una política de progreso para todos.

Por desgracia, el crecimiento económico de los últimos años en muchos países de América Latina y el Caribe no ha sido lo suficientemente inclusivo ni ha tenido la escala que se requiere. Si bien ha habido avances intermitentes en la lucha contra la pobreza en países como Brasil o Colombia, la pobreza extrema ha incluso aumentado en países como Haití, Venezuela y partes de América Central. La pandemia está agudizando aún más estas tendencias, hasta llegar a imágenes insoportables de hambre.

Las protestas en Chile y Francia en 2019 fueron disparadas, entre otras cosas, por el hecho de que las pensiones y jubilaciones de amplios sectores de la población están sufriendo ataques. Chile fue un país pionero de la privatización del sistema previsional en medio del vértigo neoliberal. Ahora se hace evidente que para la mayoría de los chilenos, especialmente las mujeres, esta aparente salida conduce a pensiones miserables y una dramática desigualdad. Las sociedades envejecidas de este mundo tienen que abordar juntas estos problemas.

Pero la desigualdad social en América Latina y el Caribe no solo atañe a la desigualdad distributiva, sino que también se manifiesta en muchas áreas de la sociedad. La discriminación contra los pobres, las mujeres, los indígenas y los afrolatinoamericanos se refleja en las estadísticas de violencia y homicidios, así como en la falta de acceso a la educación y la salud. Y esta discriminación estructural afecta a dos tercios de la población de América Latina y el Caribe.

En tiempos de caída de los precios en el mercado mundial, esto también condujo a crisis políticas, tasas de crecimiento decrecientes y recesión económica. Además, las políticas sociales y laborales de los gobiernos de derecha en gran parte de América Latina y el Caribe, con menor foco en la igualdad social, contribuyeron en los últimos años al aumento del desempleo, el empleo informal y la pobreza extrema. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 10,2% de la población vivía en la pobreza extrema en 2018, la cifra más alta desde 2008. Entre los 20 países con la mayor desigualdad de ingresos en todo el mundo hay ocho de América Latina. Y solo 10% de la población posee 70% de la riqueza total en estos países.

Si bien en Europa existen también grandes diferencias en la distribución de la riqueza, estas no alcanzan proporciones tan extremas. Los más afectados son los habitantes del centro y el sudoeste de Europa. Solo la promoción de una política socialmente justa que afronte los enormes desafíos estructurales y las desigualdades socioeconómicas, permita la participación democrática y la educación, elimine la discriminación pero también limite efectivamente el poder cuando sea necesario, puede provocar un giro decisivo de 180 grados. Para ello, se requiere urgentemente la creación de modelos económicos y sociales sostenibles.

En los últimos años, el movimiento sindical latinoamericano ha desarrollado modelos para ello. Es importante construir sobre esta base y apoyar a los sindicatos en la implementación política de esos modelos. Además de una política tributaria más justa y del desarrollo de sistemas sociales más efectivos, también será decisivo para América Latina y el Caribe que la población y, en particular, los trabajadores y las trabajadoras de las empresas, sean incluidos en la transformación mediante procesos democráticos. Los empleos formales y estables, las buenas condiciones de trabajo y la evolución justa de los salarios siguen siendo las palancas fuertes de una redistribución justa y, por tanto, de las oportunidades de progreso del país para todos.

Los planes de acción nacionales en favor de los derechos humanos en las cadenas de suministro y valor que ha adoptado la UE pueden contribuir de

La desigualdad social en América Latina y el Caribe no solo atañe a la desigualdad distributiva

manera significativa a mejorar y afianzar la observancia de estos derechos en todo el mundo. Para nosotros es muy claro: necesitamos regulaciones legales que creen una competencia leal y garanticen la debida diligencia en materia de derechos humanos. Debemos dejar de apostar a la voluntad. Porque no necesitaríamos ley alguna si todas las empresas alemanas cumplieran con su debida diligencia en materia de derechos humanos. Existe un vacío de protección que debemos cerrar con urgencia. Por eso, necesitamos una ley europea para las cadenas de suministro, pero también, para empezar, una norma de este tipo en Alemania.

Se debe exigir a las empresas alemanas que cumplan con la protección de los derechos humanos en sus cadenas de suministro y que informen sobre las medidas que toman a tal fin. Además, deben ser apunyalados los derechos de los trabajadores y las trabajadoras ante los tribunales y debe abrirse un camino para hacer valer los reclamos de indemnización también en Alemania. Esto fortalecería la relación económica entre Alemania y América Latina y el Caribe en un pie de igualdad y permitiría un intercambio justo y equitativo.

En casi todos los países, la minería y la agricultura han causado importantes problemas ecológicos, de derechos humanos y sociales. Se están destruyendo grandes áreas de bosques tropicales para la producción de aceite de palma y soja como alimento para animales. Los indígenas y el pequeño campesinado sufren éxodo, amenazas y asesinatos.

En casi todos los países, la minería y la agricultura han causado importantes problemas ecológicos, de derechos humanos y sociales

Los devastadores incendios forestales en la región amazónica muestran claramente la necesidad de actuar para proteger los vitales pulmones de nuestro planeta. El Instituto Brasileño de Investigaciones Espaciales (INPE) registró un total de 89.178 incendios en el Amazonas en 2019. Esto representa un aumento de alrededor de 30% en comparación con

los 68.345 incendios registrados en 2018. El área perteneciente a Brasil se ve particularmente afectada. Este instituto también pudo demostrar que las cifras de la deforestación han aumentado en 30% y ha señalado que prácticamente se han sextuplicado los incendios de matorrales y bosques en el Pantanal, el gigantesco humedal de Brasil. El INPE registró allí un total de 10.025 incendios en 2019, un aumento de 493%. Bolsonaro acusó inmediatamente al INPE de haber falsificado todas estas cifras.

Los números son alarmantes. No solo ha quedado claro, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que necesitamos un cambio de dirección claro y socialmente aceptable en nuestra política económica y nuestro consumo de recursos. La desigualdad y el cambio climático nos obligan a

preguntarnos cómo queremos trabajar, vivir y hacer negocios en el futuro. Es necesario encontrar principios de solución y correcciones al modelo de desarrollo imperante y promover un desarrollo económico sostenible y socialmente inclusivo.

Es por eso que debemos expandir aún más nuestro compromiso con la cooperación económica para proteger las selvas tropicales, a favor de los pueblos indígenas, pero también para un desarrollo orientado al bien común en todas las regiones. Al mismo tiempo, debemos llevar adelante las relaciones comerciales de la UE con el subcontinente latinoamericano sobre la base del principio de comercio justo. La observancia obligatoria de los derechos humanos, ambientales y de los trabajadores y las trabajadoras debe ser la base de todas las relaciones comerciales. En este desafío dependemos de la cooperación global, especialmente con el área económica del Mercosur.

América Latina y el Caribe cuentan con enormes recursos naturales que han tenido un impacto significativo en su desarrollo social y económico. Estos recursos también son extremadamente relevantes a escala mundial en relación con la innovación tecnológica (por ejemplo, el litio) o la política climática (selvas tropicales). En vista de lo dependiente económicamente que es la región de la explotación de fósiles y tierras raras, y de los fenómenos de crisis aguda asociados, resulta fundamental para la soberanía de las regiones alejarse del enfoque exclusivo en las materias primas y avanzar hacia una diversificación de las estructuras económicas.

Debido a que las elites políticas y económicas latinoamericanas se han beneficiado de la expansión del sector primario desde la década de 2000, no se han implementado reformas estructurales. Persiste la dependencia de los volátiles precios del mercado mundial y se han consolidado estructuras económicas y sociales desiguales. Impulsada por la demanda global masiva, la mayor explotación de materias primas también condujo a un rápido aumento de los conflictos social-ecológicos, por ejemplo en el área de los proyectos mineros. Sin embargo, para la mayoría de los gobiernos, la protección del medio ambiente es menos importante que la explotación económica de estos mismos recursos.

El debate público se centra en enfoques de desarrollo socialmente justo y ecológicamente sostenible. Está aumentando la presión sobre los responsables de las decisiones políticas para que se empiecen a abandonar los combustibles fósiles y se mejore la situación social de la mayoría de la población, en gran parte marginada. En vista de esta creciente conciencia del problema, es necesario reorientarse según conceptos que lleven a una reestructuración democrática y solidaria de las economías nacionales, así como a una forma de vida y producción sostenible en Europa, América Latina y el Caribe. En síntesis: se requieren respuestas visionarias que no se limiten a las sociedades

En un mundo muy interconectado, los problemas socioecológicos no reconocen límites entre países o regiones

nacionales y a las generaciones actuales, sino que también tengan en cuenta el mundo en su conjunto y a las generaciones futuras.

En un mundo muy interconectado, los problemas socioecológicos no reconocen límites entre países o regiones. Por el contrario, están estrechamente vinculados entre sí a través de cadenas de trabajo globales, los efectos del cambio climático o el consumo de recursos. Un estrecho intercambio

con América Latina y el Caribe nos permite formular juntos soluciones innovadoras y, al mismo tiempo, implementarlas de manera altamente efectiva.

Algo más que el comercio

Un acuerdo entre la UE y el Mercado Común del Sur (Mercosur) no solo debería abrir un nuevo espacio económico libre, sino además establecer las condiciones marco para promover una transformación social-ecológica de nuestras economías.

Si los europeos importamos soja o carne vacuna de América Latina, debemos interesarnos por saber cómo y bajo qué circunstancias se obtienen esos productos. No podemos socavar indirectamente nuestros propios valores a través de las importaciones. O, a la inversa, obligar a otros a aceptar intereses que son negativos para ellos. Comercio conjunto significa responsabilidad conjunta en ambas direcciones. Incluso por su propio interés, la UE debe encontrar más socios en el mundo para un mercado con estándares más o menos uniformes sobre mano de obra y ambiente. Los costosos establecimientos industriales de Europa no podrán resistir la competencia barata del resto del mundo, por grande que sea el potencial europeo de innovación tecnológica.

Un instrumento importante para tal orden basado en reglas pueden ser los acuerdos comerciales o de asociación, por ejemplo entre los bloques económicos de la UE y el Mercosur. Un acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur no solo sería económicamente importante, sería una señal muy positiva para el mercado mundial. Pero desde hace dos décadas que se está negociando muy duramente este acuerdo. El largo tiempo que ha pasado muestra lo importante que es para ambas partes, pero también lo sensible que es el contenido de lo que se acuerda. Sería deseable para ambos lados del Atlántico que finalmente se llegara a una culminación tras un periodo de negociaciones tan extenso. Lamentablemente, a partir del resultado actual de las negociaciones, esto no es posible; al menos no para ambas

partes. Porque los derechos humanos y las normas ecológicas y sociales vinculantes no se garantizan sobre la base de una declaración general de propósitos. Solo los mecanismos concretos de denuncia, evaluación y sanción garantizan la eficacia de los acuerdos más allá de la política del día a día. Mecanismos vinculantes deben prever indemnizaciones en caso de incumplimiento del acuerdo e incluso la suspensión temporal de preferencias comerciales individuales. Por lo tanto, es justo y coherente suspender el acuerdo UE-Mercosur por el momento. Ni en la parte comercial ni en el acuerdo marco político existen instrumentos duros para, por ejemplo, proceder contra la deforestación y las violaciones a los derechos humanos en Brasil. Si bien existe un capítulo vinculante sobre sustentabilidad, actualmente sus disposiciones no se pueden hacer cumplir y son difíciles de controlar. Además, en este momento solo se lo aplica a la parte sobre comercio. Y en el capítulo sobre sustentabilidad de la parte sobre comercio, por ejemplo, se pide la salvaguarda efectiva de los derechos de los trabajadores, pero sin los mecanismos de evaluación o sanción adecuados.

Cuando Bolsonaro asumió la Presidencia en Brasil, quedó claro nuevamente que las cláusulas de confianza por sí solas no son suficientes. El país más grande de América Latina se está hundiendo hoy en el caos de su política nacionalista, racista y sexista. Los bosques de Brasil están en llamas, hay que cavar fosas comunes para las víctimas del coronavirus y la corrupción aumenta constantemente. La deforestación y el desmonte mediante roza de la selva tropical, la explotación de recursos naturales con graves violaciones a los derechos humanos, la persecución a sindicalistas y a la oposición política dentro del país, así como el cuestionamiento a acuerdos y tratados vigentes a escala internacional son solo algunos puntos que describen la política actual del gobierno.

¿Cuál es la probabilidad de que un país como Brasil, bajo su actual liderazgo, firme un acuerdo político y cumpla con aquello que va en contra de sus propias acciones anteriores? ¿Qué señal estaríamos enviando si cerramos este acuerdo con un gobierno tal, sin asegurarnos de que realmente lo cumpla?

Un acuerdo con el Mercosur y, por ende también con Brasil, sería solo una cortina de humo que ocultaría la política inhumana del gobierno de Bolsonaro. Sería más dañino que provechoso. Solo los acuerdos que son vinculantes y ejecutables y que no pueden ignorarse sin sanciones crean un mercado justo. Toda empresa que esté orientada al éxito a largo plazo también debería estar interesada en esto, porque la arbitrariedad, la corrupción y el malestar social son veneno para una economía innovadora.

El actual acuerdo UE-Mercosur carece de transparencia y coercibilidad. Esto muestra con mayor claridad que un acuerdo no solo debe incluir el comercio libre (de tasas aduaneras) de mercancías. Sin normas vinculantes y acuerdos sancionables sobre cómo debe llevarse adelante el comercio, nos volvemos dependientes de la arbitrariedad de los distintos gobiernos. Así, vamos perdiendo capacidad de actuar sobre la base de nuestro conjunto de valores.

El ejemplo del gobierno de Bolsonaro en Brasil muestra con claridad que, con más urgencia que nunca, necesitamos un mercado basado en reglas en un mundo globalizado y multipolar. ¿De qué otra manera podríamos prevenir mejor decisiones y procesos políticos erróneos de este tipo o, por el contrario, apoyar iniciativas para mejorar el clima mundial de manera más consistente? Este acuerdo es una buena oportunidad para dejar en claro qué constituye un buen comercio basado en normas y cómo deberíamos implementarlo. En el marco de las condiciones políticas que rigen hoy en Brasil, y especialmente debido a ellas, la parte comercial del acuerdo de asociación con el Mercosur debe estar acompañada no solo por un capítulo independiente sobre sustentabilidad, sino también por los correspondientes mecanismos de control y aplicación.

Hace mucho tiempo que la UE en su conjunto debe proporcionarse por fin un marco comercial general que establezca normas vinculantes de derechos humanos, ecológicos y sociales para todas las negociaciones futuras, y no solo como una declaración de propósitos, sino como reglas que tengan poder de sanción. Solo mecanismos concretos de denuncia, evaluación y sanción garantizan la efectividad de los acuerdos más allá de la política del día a día.

Para ello, todo acuerdo comercial debe ir siempre acompañado de un acuerdo de asociación con un capítulo independiente sobre sostenibilidad, sin excepción y sin demora. Únicamente un acuerdo de asociación integral que también incluya el diálogo político y la cooperación para el desarrollo satisfaría nuestro reclamo de no desvincular el diálogo, la cooperación y la sostenibilidad de los intereses económicos. Sí, esto siempre requiere la aprobación de todos los parlamentos nacionales de la UE. Pero eso es precisamente lo que también ofrece la oportunidad de crear una mayor aceptación y conciencia en la ciudadanía europea para el desarrollo de una economía y de productos sostenibles en el mundo. Un marco básico ya establecido haría superflua la repetición de las mismas discusiones para cada acuerdo comercial y daría uniformidad a la política comercial de la UE sobre lo que exige a terceros.

Cooperación, desarrollo común, asociación transatlántica

La división del trabajo seguirá siendo global, al igual que el comercio. Ni el aislamiento ni el proteccionismo harán que las naciones sean económicamente exitosas. Ningún antimultilateralismo, ninguna negación de los desafíos globales como el cambio climático o la presión migratoria conducirán a la población hacia el futuro de una manera socialmente segura. Solo en la convivencia solidaria tenemos la oportunidad de unir el potencial y la capacidad innovadora de nuestras sociedades de manera tal que todos puedan utilizarlos para una vida con autonomía, para la paz, la justicia y la economía sostenible.

Es por eso que nosotros, como socialdemócratas europeos, queremos trabajar en estrecha colaboración con nuestros socios de América Latina y el Caribe fuera de los acuerdos comerciales y de asociación. Los contactos de las fundaciones políticas en las sociedades latinoamericanas nos permiten dialogar con la respectiva sociedad civil más allá del nivel político original. Esto nos da la oportunidad de tener en cuenta las tendencias y los climas sociales para nuestro programa político. Por ello mantenemos siempre nuestro compromiso de garantizar que el trabajo de las fundaciones pueda continuar, incluso en condiciones difíciles como las que ofrece actualmente, por ejemplo, Venezuela.

Si observamos los temas sociales que se discuten tanto en Europa como en los distintos países de América Latina y el Caribe, encontramos muchos paralelos, ya sea en los derechos de las mujeres, la cuestión social, el cambio climático y la protección del medio ambiente, o el creciente populismo de derecha. Deberíamos hacer un mejor uso de este potencial político y creativo para desarrollar soluciones juntos, y no solo hacer comentarios sobre negociaciones multilaterales cuando están casi terminadas. También sería deseable ganar visibilidad entre nosotros mismos. Porque, en última instancia, las buenas ideas necesitan también rostros reconocibles.

Esto vale también, y en particular, para el movimiento sindical. Las condiciones marco para los sindicatos en América Latina y el Caribe se han deteriorado significativamente en los últimos años. Los gobiernos conservadores, liberales o populistas de derecha están desmantelando sistemáticamente las conquistas de la legislación laboral y sindical mediante reformas de la legislación y la justicia laboral. En muchos países, los sindicalistas arriesgan sus vidas luchando por mejores condiciones laborales.

Para contrarrestar la creciente división social en América Latina y el Caribe, se necesita con urgencia una fuerte presencia de sindicatos constituidos

Ni el aislamiento ni el proteccionismo harán que las naciones sean económicamente exitosas

democráticamente en el debate sobre política económica, laboral y social. Es por ello que hacemos todo lo posible para apoyar una presencia sólida y coordinada del movimiento sindical latinoamericano y su trabajo internacional a través de la organización coordinadora regional CSA (Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas) y las estructuras latinoamericanas de las federaciones sindicales mundiales (Global Union Federations).

También debemos prestar especial atención al papel de la economía alemana en los países de América Latina y el Caribe. Las inversiones alemanas tienen una influencia concreta en las condiciones de vida y laborales locales y están directamente relacionadas con la situación política de los distintos países. Por lo tanto, existe un gran interés de nuestra parte en hablar con las empresas alemanas sobre dónde ven oportunidades de inversión y cómo compatibilizan estas inversiones con los estándares ecológicos, de derechos humanos y sociales. En este contexto, por supuesto, continuaremos constantemente con el diálogo sobre el Plan de Acción Nacional para las empresas y los derechos humanos y, en consecuencia, exigiremos el cumplimiento de la responsabilidad que tienen las empresas alemanas en el extranjero.

En uso del escaño correspondiente a Alemania en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el ministro federal de Relaciones Exteriores, Heiko Maas, anunció que buscaría deliberadamente y fortalecería la cooperación internacional, un objetivo que apoyamos sin reservas. Todos nuestros esfuerzos, también en relación con nuestros socios latinoamericanos y caribeños, deben estar orientados a la cooperación y la negociación de intereses comunes con el objetivo de alcanzar un acuerdo internacional.

Nuestro enfoque político sobre la relación entre Alemania, América Latina y el Caribe es coherente: se debe considerar una política exterior, de derechos humanos y de desarrollo activa en todas las áreas, desde la política educativa y sanitaria, pasando por la política económica y tributaria, incluyendo el comercio justo y los acuerdos de comercio justo, hasta la política climática y de género. Y deberíamos reevaluar los planes a la luz de la pandemia. En la era pospandemia, la UE necesita socios con los que los países europeos puedan enfrentar los desafíos globales, desde las pandemias hasta el cambio climático. Debemos ampliar la cooperación, desde la transferencia de tecnología hasta las alianzas de investigación, y definir conjuntamente el cumplimiento de los objetivos climáticos y de protección del consumidor, y defenderlos en todo el mundo.

Debemos promover de manera proactiva un diálogo político que sostenga un interés común por modelos de desarrollo sostenible frente al problema de los refugiados por motivos climáticos y económicos. Una cooperación más estrecha podría ayudar a los países latinoamericanos a hacer frente a

las consecuencias de la pandemia, atenuar el daño de los gobiernos antidemocráticos y posicionarse geopolíticamente con un modelo que establezca nuevos estándares internacionales.

No debemos olvidar que la estabilidad sostenible de un Estado y una región no se puede lograr sin una sociedad civil libre y sin respeto por los derechos humanos. El desarrollo social y económico, el progreso tecnológico y la prosperidad están, en última instancia, estrechamente vinculados a una sociedad libre. Por lo tanto, es de interés para Europa fortalecer el desempeño socioeconómico y político, así como la estabilidad política a largo plazo de las democracias en América Latina y el Caribe, y apoyarlas para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. De lo contrario, la crisis actual podría dar mayor impulso a las tendencias nacionalistas y autoritarias que ya existen. Estamos convencidos de que únicamente juntos podremos resolver de manera adecuada los diversos desafíos que enfrentan nuestras sociedades. En tal sentido, esperamos continuar el intercambio y el diálogo con nuestros socios, amigos y aliados de los países de América Latina y el Caribe. ☒

AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Diciembre de 2020

Salamanca

Vol. 86

ARTÍCULOS: Apoyo al régimen y niveles futuros de democracia: nuevas evidencias para América Latina, **Nerea C. Palma y Gonzalo Parra Coray**. Responsabilidad Social Corporativa en la minería de Latinoamérica: un modelo multiactor, **Beatriz García-Ortega, Blanca De-Miguel-Molina y Vicente Chirivella-González**. Videla en Venezuela: participación civil y diplomacia cultural. Estrategias internacionales para refutar la «campana antiargentina», **Laura Schenquer y Alicia Díos**. La calidad de la responsividad de gobiernos de izquierda en países de América Latina: la percepción de la ciudadanía, **Maria do Socorro Sousa Braga y Kátia Alves Fukushima**. Determinantes del uso político de Facebook en Ecuador: actitudes, reclutamiento y emociones, **Marcos Zumárraga-Espinosa, Laura Silva-Valdivieso y Andrea Trujillo-Sánchez**. ¿Cambio estructural en la Bolivia posneoliberal? Entre la industrialización y el boom de los commodities, **Fernando de la Cruz Prego**. Impacto de la eliminación de impuestos sobre el consumo de alimentos y productos agrícolas en Brasil, **Rayan Wolf, Abdoulaye Aboubacari Mohamed, Fabrício Sepúlveda Gomes, Angelo Costa Gurgel y Erly Cardoso Teixeira**.
INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

Disponibles a texto completo todos los artículos de *América Latina Hoy* en
<www.americalatinahoj.es>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca.

Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida

Esteban Actis / Bernabé Malacalza

El debate político y académico en torno de la noción de autonomía que se inició en la Guerra Fría vuelve a cobrar vigencia, pero partiendo de diagnósticos y supuestos diferentes. Las políticas exteriores de América Latina sufren hoy un doble acoso sistémico: los embates de *Westfalia* y *Mundialización*, con procesos de concentración y de difusión del poder. En un contexto de agudización de la dependencia de la región, las políticas exteriores deberán prepararse para los escenarios más restrictivos y adversos, fortaleciendo las capacidades de resiliencia frente a acontecimientos inesperados, mitigando riesgos y aprovechando oportunidades.

Introducción

En la tercera década del siglo XXI, las políticas exteriores de América Latina están sometidas a un doble acoso sistémico: la intensificación de la disputa hegemónica Estados Unidos-China, con sus consecuentes turbulencias, y la aceleración de una tendencia global hacia el caos y la entropía, con sus derivaciones e incertidumbres críticas. La multiplicación y transversalización de los riesgos globales, así como los desafíos geopolíticos, geoeconómicos y

Esteban Actis: es doctor en Relaciones Internacionales, docente e investigador de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Fue becario doctoral y posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina.

Bernabé Malacalza: es doctor en Ciencias Sociales, investigador adjunto del Conicet (Argentina) y docente del Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Palabras claves: autonomía, globalización, transición hegemónica, América Latina.

geotecnológicos que plantea la disputa sinoestadounidense, demandarán de mayores capacidades de resiliencia de los Estados-nación para adaptarse y salir adelante de escenarios más restrictivos y adversos. Ese doble juego, en un contexto de deterioro económico-social y de múltiples crisis en los países de la región, introduce nuevas presiones y tensiones en los espacios de autonomía.

Sobre el final de la segunda década del siglo XXI, el declive relativo del poder estadounidense en el hemisferio occidental viene acompañado de la amenaza del uso de la fuerza, interferencia militar, ruptura de consensos de posguerra y mayor inclinación a la imposición por sobre la consulta y el respeto a las decisiones de los socios. La novedad de esta transición hegemónica con respecto a anteriores es el avivamiento de la rivalidad con China, una potencia no occidental en ascenso que desafía en los campos económico, financiero, tecnológico y comercial a EEUU. Aunque se desconoce la duración del proceso y si China finalmente trasladará su poder económico al campo militar con mayor presencia fuera de sus fronteras, uno de los escenarios plausibles podría ser la elevación de los niveles de pugnacidad como consecuencia de una mayor asertividad y de un más frecuente uso de la diplomacia coercitiva.

Si hoy las narrativas de unidad latinoamericana como Patria Grande, Nuestra América o Indoamérica están en franco retroceso frente a un mosaico de realidades desagregadas sin vínculos con acciones colectivas, ¿ingresamos en una era de postautonomía? ¿Es posible, entonces, seguir pensando en términos de instancias regionales necesarias para preservar la autonomía? ¿Es necesario desarmar los marcos políticos que dieron forma a las concepciones de autonomía y comenzar a diseñar los trazos de nuevas experiencias menos arraigadas en los dogmas, las utopías o las dicotomías, y más realistas, graduales, acotadas o parciales, pero internacionalmente viables? Estos interrogantes constituyen la materia de reflexión de este artículo.

Un mundo de arenas movedizas

Para entender el sistema global contemporáneo, es necesario remitirse a la caída del Muro de Berlín en 1989. El mundo que devino con la Posguerra Fría era lo más parecido a un cosmos para Washington: liderazgo global indiscutido, primavera democrática liberal y auge de la economía de mercado. El famoso «fin de la Historia» era, en realidad, una vuelta de página y un anuncio de futuro redentorio sin contrapesos: la idea de que era posible una sociedad cosmopolita mundial y, en consecuencia, una mayor confianza

en el futuro de la paz y la democracia en el mundo. Sin embargo, aquella transición solo trajo consigo un espejismo de mediano plazo: la aparente reducción de la incertidumbre mundial estaba asentada en un excesivo optimismo de las elites occidentales sobre las oportunidades de la globalización.

La era de la entropía en la que están ahora inmersos los Estados-nación es una versión pesimista, en términos normativos y filosóficos, de la famosa teoría de la «interdependencia compleja»¹. El crecimiento exponencial de los canales de contacto transnacionales no es fuente exclusiva de beneficios, sino que también multiplica las incertidumbres y transversaliza los riesgos globales. Los más importantes en términos de impacto son ambientales: calentamiento global, fallas en la acción climática, desastres naturales, pérdida de biodiversidad, desastres ambientales provocados por los seres humanos y crisis del agua. A estos se suman los geoeconómicos, geopolíticos, socioespaciales y geotecnológicos: fraude o robo de datos, ciberataques, fallas de la gobernanza global, crisis alimentarias, fallas de planeamiento urbano, armas de destrucción masiva, migración forzada, flujos financieros ilícitos, crisis financieras y pandemias². Antes, se suponía que la noción de riesgo era un intento de regular el futuro; hoy, los desafíos son del presente y del corto plazo, lo que acorta los tiempos para la cooperación internacional y el diseño de políticas públicas destinadas a mitigarlos.

El escenario actual se parece a una contienda entre dos polaridades: el mundo de las interacciones entre Estados, o *Westfalia*, de un lado; y el mundo de la globalización y las interacciones transnacionales más allá de los Estados, o *Mundialización*, del otro. Las tensiones y contradicciones entre un proceso de concentración del poder internacional que supone el primero y un proceso de difusión de ese mismo poder que introduce el segundo son bien palpables. *Westfalia* pone el acento en los Estados-nación, las fronteras, el territorio, la soberanía y el control de los flujos transnacionales. *Mundialización* diluye la noción de fronteras, dejando traslucir el papel de los actores no gubernamentales, las grandes corporaciones digitales, la banca financiera multinacional, las organizaciones criminales y los movimientos sociales transnacionales de ambientalistas, feministas o de derechos humanos, entre otros. En este contexto, asistimos a una situación crítica en la que coexisten fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas del orden internacional. La competencia geopolítica y la globalización del capital aumentan las tensiones y plantean desafíos de escala macroscópica y microscópica a la autonomía de los Estados-nación.

1. Randall L. Schweller: «The Age of Entropy» en *Foreign Affairs*, 16/6/2014.

2. Foro Económico Mundial: «Global Risks Report 2020», 12/2020, disponible en <<https://reports.weforum.org/global-risks-report-2020/>>.



Una región en caída libre

A medida que los cambios sistémicos toman cuerpo, se consolida la tendencia a la pérdida de gravitación política de América Latina en el mundo. Cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, 20 de los 51 miembros iniciales eran países latinoamericanos. Hoy, son 193 países miembros y la dispersión del voto de la región, así como el menor peso específico del Grupo Regional de América Latina y el Caribe (GRULAC), le restan aún más influencia como bloque. Según el índice de poder militar de Global Firepower de 2006, Brasil, México y Argentina ocupaban, respectivamente, las posiciones 8, 19 y 33; en 2020, Brasil está en el puesto 10, México en el 38 y Argentina en el 43³. En el *Soft Power Index*, Brasil se ubicó en el lugar 23 en 2015, en el 24 en 2016 y en el 26 en 2019; mientras que Argentina mantuvo el puesto 30⁴. Hoy asistimos a un escenario políticamente fragmentado, en el que las iniciativas de integración regional, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Alianza del Pacífico (AP), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) atraviesan situaciones de irrelevancia, estancamiento o desmantelamiento, según el caso.

De una participación en el total de exportaciones mundiales de 12% en 1955, la región pasó a 4,7% en 2018

Al tiempo que la región declina y pierde peso político en *Westfalia*, se observa una preocupante tendencia a la desinserción económica en *Mundialización*. Sobresale, en ese mundo, el pronunciado declive de la participación de América Latina en las cadenas globales de valor. De una participación en el

total de exportaciones mundiales de 12% en 1955, la región pasó a 6% en 2016, para llegar a su peor performance de 4,7% en 2018⁵. Las solicitudes de nuevas patentes tecnológicas provenientes de la región equivalían a 3% del total global en 2006, bajaron a 2% en 2016 y llegaron a un insignificante 0,62% en 2018⁶. Los gastos en investigación y desarrollo como porcentaje

3. Global Firepower: «Military Strength Ranking», Ginebra, 12/2020, <www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>.

4. Soft Power Index: «The Soft Power 30: A Global Ranking of Soft Power 2019», Portland / Facebook / USC Center on Public Democracy, 12/2020, <<https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>>.

5. Banco Mundial: «Solución comercial integrada mundial (WITS)», 12/2020, <<https://wits.worldbank.org/default.aspx?lang=es>>.

6. WIPO: «Solicitudes internacionales de patente por país de origen», 12/2020, <www.wipo.int/export/sites/www/pressroom/es/documents/pr_2020_848_annexes.pdf#annex2>.

del PIB en el transcurso de dos décadas se mantuvieron estancados en un promedio de 0,65%. La pandemia de covid-19 llevará a la mayor contracción económica de la historia de la región, por lo que revertir esa trayectoria declinante de siglos será aún más difícil.

La impotencia que experimenta la región es, además, consistente con una tendencia que persiste hacia la desintegración y la fragmentación política y económica. El menor volumen del mercado regional y la escasa participación en cadenas de valor regionales se explican por el perfil de especialización productiva y de los socios comerciales predominantes de los países de la región. La especialización se centra en «cadenas cortas» (de pocos países) y de baja complejidad económica, con escaso o nulo valor agregado, como las agroindustriales, en las que el grueso de las exportaciones son bienes finales o intermedios que suelen ser consumidos en el país de destino, lo que disminuye la participación regional «aguas abajo» o en futuras exportaciones de los países que compran a la región. Las dinámicas comerciales empujadas por el ascenso económico de China (el primer socio comercial de Sudamérica, salvo para Colombia, Ecuador y Venezuela, que mantienen a EEUU como primer socio) refuerzan la «primarización» o la escasa diversificación de las economías e incrementan los incentivos para buscar atajos bilaterales fuera de los espacios de convergencia regionales⁸.

En la tercera década del siglo XXI, los obstáculos a la integración regional serán enormes; es la era de la Cuarta Revolución Industrial, en la que unas pocas potencias tecnológicas y unas pocas empresas digitales tendrán un peso cada vez mayor. La tendencia a la concentración de mercado y geográfica de los polos de innovación en tecnologías disruptivas es alarmante. China y EEUU detentan 90% de las 70 principales plataformas digitales, 78% de las patentes de inteligencia artificial, 75% de las patentes de tecnología *blockchain*, 50% del gasto global de internet de las cosas y 75% del mercado de computación en la nube⁹. Si se consolida la tendencia que muestra la región a la dependencia tecnológica, la adquisición de proyectos de transferencia de tecnología «llave en mano» y la falta de inversión en infraestructura y desarrollo científico para la producción y la difusión de tecnologías disruptivas, se estará ya no en una situación de periferia, sino de marginalidad en *Mundialización*.

7. Banco Mundial: «Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)», 12/2020, <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=ZJ-Z4>>.

8. Daniel Schteingart, Juan Santarcángelo y Fernando Porta: «La inserción argentina en las cadenas globales de valor» en *Asian Journal of Latin American Studies* vol. 30 N^o 6, 2017.

9. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *Digital Economy Report 2019*, Ginebra, 12/2020, <<https://unctad.org/es/node/27419>>.

Un tablero de disputas

Para abordar la situación geopolítica regional, hay que subrayar un cambio de rango y ritmo en la política de los Estados-nación. La región pasó de un sistema predecible, relativamente constante, con ciertos principios de concertación interestatal y de resolución autónoma y pacífica de conflictos hacia uno inherentemente desconocido, errático, fragmentado y desprovisto de regularidad de comportamientos. Ni escenarios de equilibrio de poder ni de hegemonía regional son ya esperables. Quizás resulte más adecuado referirse a la noción de «vacíos regionales» que son ocupados por potencias extrarregionales y/o empresas transnacionales y actores no estatales, según las capas y tejidos de la geopolítica que estén en tensión.

A medida que se hace más pronunciado el declive de la región, aumenta su nivel de exposición y vulnerabilidad frente a la interferencia externa. La presencia de EEUU en Centroamérica y el Caribe, así como los lazos con Colombia y Brasil, tienen como pretexto la «guerra contra las drogas» y el acorralamiento a Venezuela, pero su verdadero propósito es incrementar la injerencia militar en la región. La internacionalización de la crisis venezolana y su no resolución tienen como protagonistas a tres grandes potencias extrarregionales: EEUU, China y Rusia. Brasil puede ser un potencial espacio de conflicto para Francia, su vecino de la frontera norte en la Guayana Francesa, que arremete contra la deforestación del Amazonas. La mayor exposición a ciberataques, la presencia ilegal de varias potencias y buques pesqueros en el espacio marítimo del Atlántico Sur, el rearme de Reino Unido en las islas Malvinas o una batalla geopolítica que podría librarse por los recursos naturales en la Antártida ante un eventual escenario de vencimiento del Protocolo de Madrid en 2048 sobre prohibición de la explotación de recursos minerales y la protección del medio ambiente, dejan traslucir el principal dilema de *Westfalia* en la región: ¿cómo ejercer un control efectivo de los entornos terrestre, marítimo, aéreo, cibernético y espacial que al mismo tiempo preserve la autonomía, en un contexto de declinación pronunciada y de deterioro económico y social?

La competencia geopolítica no es exclusiva del ámbito estratégico y militar. *Westfalia* intenta, además, domar a *Mundialización*, llevándola hacia su propio reducto con medidas que tienden a una mayor politización o «securitización» del comercio, las finanzas y las transferencias tecnológicas. El nexo entre seguridad, comercio y finanzas se hace evidente tras el lanzamiento, en 2019, de la iniciativa «América Crece» de EEUU, que busca ofrecer una plataforma para financiar a su sector privado y contrarrestar el avance de proyectos chinos en la región, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (conocida también como la nueva Ruta de la Seda), propuesta en

2013, y el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, creado en 2014. En tanto, la vinculación entre seguridad, control de datos y tecnología es palpable en el intento del Departamento de Estado de prohibir a Huawei y detener el avance de la tecnología 5G de origen chino en la región. Como respuesta, existe una decisión de Beijing de impulsar activamente una diplomacia más coercitiva y asertiva. La denominada «diplomacia de los lobos guerreros»¹⁰ es reflejo de un discurso más confrontativo de los embajadores chinos, pero también síntoma de una elevación de los niveles de tensión con EEUU y Taiwán, de una mejor calibrada y quirúrgica penetración política y económica en la región a través de acuerdos con gobiernos subnacionales y de una todavía resistente agenda política que vincula asistencia o ayuda con objetivos diplomáticos, como muestran los casos de establecimiento de relaciones con Panamá en 2017, República Dominicana y El Salvador en 2018, o la mayor presión recibida por Paraguay durante la pandemia en 2020; todos estos, países que tenían estrechas relaciones con Taiwán, considerado por China como una provincia.

Si bien son palpables una elevación de los niveles de pugnacidad y una ampliación de los rangos de disputa en la región, sería errado sostener que la politización de *Mundialización* coloca a los gobiernos latinoamericanos frente a una disyuntiva o cálculo de elección entre pertenecer a uno u otro bloque. No asistimos a una segunda Guerra Fría, sino a una intensificación de una disputa hegemónica en un marco de profunda interdependencia económica entre ambas potencias. Las capas económicas, financieras, comerciales, tecnológicas y migratorias entre Washington y Beijing están imbricadas. Washington y Moscú intercambiaron solo 4.000 millones de dólares en 1979, el mejor año. Hoy, EEUU y China comercian ese monto en solo tres días de intercambios. Las inversiones entre ambos alcanzaron los 260.000 millones de dólares, y la tenencia de bonos del Tesoro en manos chinas es de 1,6 billones¹¹. De allí emerge la gran contradicción de este tiempo: mientras *Westfalia* y las batallas geopolíticas dividen a EEUU y China, *Mundialización* y las dinámicas de la economía política internacional los unen.

La denominada «diplomacia de los lobos guerreros» es reflejo de un discurso más confrontativo de los embajadores chinos

10. Xhou Zhu: «Interpreting China's 'WolfWarrior Diplomacy'» en *The Diplomat*, 12/2020.

11. Congressional Research Service: «US-China Trade and Economic Relations: Overview, 2020» en *Focus*, 12/2020, <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11284>>.

Surfeando en la autonomía líquida

A lo largo de la historia, para América Latina, la noción de poder no ha estado centrada principalmente en la influencia, sino en la autonomía. Como señala Benjamin Cohen, la influencia es *poder sobre* otros, la autonomía es *poder para* implementar políticas y resistir presiones¹². Las conceptualiza-

Para América Latina, la noción de poder no ha estado centrada principalmente en la influencia, sino en la autonomía

ciones convencionales sobre las grandes potencias se preguntan cómo lograr lo primero, los enfoques teóricos que abordan como objeto de estudio a los países de la periferia se plantean cómo incrementar lo segundo. Por eso, la autonomía ha estado siempre en el corazón de las investigaciones sobre política exterior del Sur global.

La conceptualización de la autonomía en América Latina se inicia en la Guerra Fría y tiene como padres fundadores a Juan Carlos Puig en Argentina y a Helio Jaguaribe en Brasil. Aquellas interpretaciones partían de dos premisas fundamentales en el campo de las relaciones internacionales: a) el sistema internacional es jerárquico, y no anárquico, como sostienen los realistas y los liberales, y b) los proyectos nacionales y las creencias de las elites determinan el tipo de relaciones a que aspira un país con las grandes potencias. La noción de «autonomía heterodoxa» se caracterizaba, así, por una disposición de la elite a no confrontar totalmente con los intereses estratégicos de la potencia dominante, pero en simultáneo postular un proyecto en gran medida disidente, especialmente en lo que hace a la defensa de los intereses nacionales¹³.

Una segunda ola de estudios sobre la autonomía hace su aparición en la Posguerra Fría. En el «realismo periférico» de Carlos Escudé, la noción de autonomía aparece asociada a la idea de confrontación producto de una sobreestimación del margen de maniobra de los Estados débiles, que no distinguía entre la autonomía que un Estado posee (que es consecuencia de su poder) y el uso de esa autonomía¹⁴. En la primera década del siglo XXI, Roberto Russell y Juan Tokatlian retoman ese debate, planteando la noción de «autonomía relacional». A diferencia de Escudé, sostienen que la «autonomía relacional» no es confrontación ni aislamiento, sino disposición de un país a actuar de manera independiente y en cooperación con otros, en forma

12. B. Cohen: *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton UP, Nueva Jersey, 2015.

13. María Cecilia Míguez: «La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina» en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* vol. 12 N° 2, 2017.

14. José Briceno Ruiz y Alejandro Simonoff: «La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales» en *Estudios Internacionales* vol. 49 N° 186, 2017.

competente, cooperativa y responsable¹⁵. Los autores proponen, además, una escala de grados a lo largo de un continuo cuyos extremos son dos situaciones ideales: dependencia total o autonomía completa. La autonomía, desde esta categorización, es siempre una cuestión de grado que depende fundamentalmente de las capacidades, duras y blandas, de los Estados y de las circunstancias externas a las que se enfrentan¹⁶.

Hay, finalmente, una tercera ola de estudios que aporta una diferenciación analítica de la autonomía, ya no en cuestión de grados, sino en la clasificación de los subtipos de autonomía. Los académicos brasileños Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni clasifican la noción de autonomía para explicar la evolución del caso brasileño en tres formas: «autonomía en la distancia», cuando el país confronta con las normas e instituciones internacionales y con la gran potencia, a la vez que tiende al aislamiento y el desarrollo autárquico; «autonomía en la participación», cuando la orientación externa se basa en un compromiso por la gobernanza global y las instituciones multilaterales; y «autonomía en la diversificación», cuando se asienta principalmente en las relaciones con el Sur global¹⁷. La «autonomía con adjetivos» habilita la comparación sincrónica entre países y la comparación diacrónica de un mismo país a lo largo del tiempo.

El debate sobre la autonomía hoy continúa vigente, pero parte de diagnósticos y supuestos diferentes de aquellos que dieron origen a las reflexiones de los padres fundadores en el Cono Sur. En primer lugar, las actuales tensiones entre *Westfalia* y *Mundialización* son una manifestación de las contradicciones que genera un orden internacional en el que coexisten fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas, tanto en el plano estatal como en el no estatal, que combina simultáneamente niveles de concentración y difusión del poder, dinámicas de conflicto y de interdependencia, de competencia geopolítica y de cadenas de inserción en la globalización, de control territorial y de flujos transnacionales, en escalas macroscópicas y microscópicas¹⁸. En segundo lugar, la autonomía ya no es una disposición que ejerce de manera libre y deliberada exclusivamente una élite: las sociedades son más complejas y la política exterior no es distinta del resto de las políticas públicas.

15. R. Russell y J. Tokatlian: «De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur» en *Perfiles Latinoamericanos* Nº 21, 2002.

16. Letícia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima: «Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy» en *Brazilian Political Science Review* vol. 12 Nº 3, 2018.

17. T. Vigevani y G. Cepaluni: «A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação» en *Contexto Internacional* vol. 29 Nº 2, 2007.

18. J. Tokatlian: «Crisis y redistribución del poder mundial/Crisis and Redistribution of World Power» en *Revista CIDOB d'Affers Internacionals* Nº 100, 2012.

En la actualidad, las fronteras que definen la orientación externa de un país están abiertas a la influencia e interposición de distintas e intrincadas dinámicas multiactorales (entre actores estatales y no estatales) y multinivel (entre gobiernos nacionales y subnacionales).

**La autonomía hoy
sigue siendo
posible, pero es
más líquida y frágil**

Lejos de la solidez inquebrantable de la «autonomía heterodoxa» de la Guerra Fría, la autonomía hoy sigue siendo posible, pero es más líquida y frágil. La sociología reflexiva del cambio ofrece una interpretación válida sobre el comportamiento de los Estados¹⁹. En un mundo entrópico, las condiciones de actuación de los países pueden cambiar antes de que las formas de actuar se consoliden en conductas determinadas. Frente al doble acoso sistémico que plantean los procesos de transición hegemónica y de entropía e incertidumbre —los embates de *Westfalia* y *Mundialización*— en un escenario de agudización de la dependencia de la región, las políticas exteriores latinoamericanas tienen menor margen para la contestación o la resistencia. Sin embargo, eso no debe llevar a un juicio imposibilista y paralizante que únicamente preste atención a los limitantes de estructura y subestime las potencialidades de agencia. La construcción de horizontes posibles y viables para la acción externa está tanto en reconocer la fragilidad de los escenarios globales y regionales como en la capacidad de los Estados de anticiparse y ser resilientes frente a la adversidad y los acontecimientos inesperados, mitigando riesgos y aprovechando oportunidades.

El no alineamiento o la neutralidad como alternativa a una subordinación automática, ya sea a Beijing o a Washington, aparece hoy en la retina de académicos y políticos²⁰. La prescripción normativa de mantener una posición equidistante frente a las dos potencias es correcta, pero insuficiente para un mundo y una región que cambiaron. Para mejorar la capacidad negociadora y fortalecer la respuesta frente a la multiplicación y transversalización de riesgos globales, los países de la región que busquen preservar márgenes de maniobra deben pensar menos en el «espíritu de Bandung» y más en un «espíritu de ABACC Plus». La agencia de control nuclear entre Argentina y Brasil (ABACC), creada en los años 90, es un ejemplo que perdura en un terreno dominado por potencias nucleares. También la reciente alianza entre México y Argentina para producir la vacuna contra el coronavirus o el Centro Argentino-Brasileño de Biotecnología (CABBIO) son muestras del potencial

19. Zygmunt Bauman: *Modernidad líquida*, FCE, Ciudad de México, 2015.

20. Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami: «Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 N° 3, 7-9/2020.

de las agendas de nicho. Sin embargo, será también necesario que esas agendas técnicas escalen hacia una comunidad de sentido que solo surgirá de la existencia de un sustrato político, económico y social cimentado por valores comunes, intereses mutuos y objetivos estratégicos compartidos entre países de la región.

Reflexiones finales

El horizonte futuro de América Latina estará signado por un conjunto de tensiones que se derivan de la confluencia de crisis simultáneas asociadas a riesgos globales: crisis sanitarias, crisis de desigualdad social, crisis climáticas y de pérdida de biodiversidad, y crisis de endeudamiento y de inestabilidad financiera. La convergencia de esas crisis compromete las perspectivas de desarrollo sostenible de los países, multiplicando los riesgos, aumentando la imprevisibilidad de los escenarios futuros y reduciendo la capacidad de respuesta del Estado y de la sociedad. Estos riesgos sistémicos repercuten, además, en una disminución de las propiedades de resiliencia y las capacidades de adaptación de las políticas exteriores, las cuales resultan estratégicas frente a los escenarios de concentración del poder en *Westfalia* y a las tendencias de difusión del poder en *Mundialización*.

Para preservar los márgenes de autonomía y limitar al máximo la interferencia externa, las políticas exteriores tendrán que jugar inteligentemente en las deficientes instituciones regionales existentes, pero de manera complementaria forjar sociedades estratégicas múltiples con distintos países que podrán encabezar, según sus trayectorias, diferentes agendas temáticas, tales como salud, género, reducción de desigualdades sociales, ambiental, infraestructura, regulación de la tecnología, protección de recursos naturales, financiamiento externo, transferencia tecnológica, entre otros. Se deberá seleccionar y priorizar «enclaves de autonomías» a través de diplomacias de nicho. No solo gobiernos centrales, también provinciales y locales, actores de la sociedad civil, científicos, empresarios y ciudadanos pueden contribuir a reforzar una renovada «diplomacia 3M» (multidimensional, multiactoral y multinivel). Será necesario anteponer las cuestiones temáticas a las dogmáticas, trazando lazos entre los campos técnicos y los ámbitos políticos, económicos y sociales de la cooperación regional.

En tiempos de «autonomía líquida», la preservación de márgenes de maniobra dependerá más de la anticipación y la adaptación que de la rigidez. El debate en relación con las políticas exteriores parece haber dejado atrás la dicotomía entre autonomía y dependencia, para girar en torno de una diferenciación analítica de grados y tipos de autonomía. Ello implica considerar que

existen constantes transacciones entre ambas lógicas ante una complejización de los actores, las agendas y las dinámicas externas. La «autonomía líquida» es un tipo de «autonomía con adjetivos» que supone proactividad, variaciones y flexibilidad ante los desafíos y las oportunidades que plantean los escenarios de *Westfalia* y *Mundialización*. También puede implicar cierto tipo de pragmatismo defensivo para ofrecer concesiones en temas específicos que serán funcionales para ganar márgenes de maniobra y resultados en otras batallas. Hoy no se trata de «autonomía en la resistencia», sino de «autonomía en la resiliencia». Quizás el desafío de estos tiempos sea prepararse para los escenarios futuros más restrictivos o adversos, comprendiendo las potencialidades y los limitantes que plantean los entornos mundiales y regionales, para poder articular políticas que contribuyan a alcanzar los escenarios más deseables con objetivos estratégicos de cooperación regional modestos, alcanzables y realizables en el corto y el mediano plazo. ☐

PÁGINAS

Diciembre de 2020

Lima

Nº 260

ACTUALIDAD: Momento decisivo en vísperas del Bicentenario. Entre marcas del pasado y perspectivas que se abren, **Rolando Ames**. REFLEXIÓN: Fratelli tutti: el aliento de la utopía, **Cecilia Tovar**. Resucitar al Perú desde la fe cristiana, **Raúl Pariamachi, ss.cc.** Sueños de conversión. A la luz de Querida Amazonía, **Pedro Hughes**. Aportes del ecofeminismo crítico para una ecología integral, **Glafira Jiménez**. El despertar de Chile. Hacia una nueva constitución y, ojalá, hacia un nuevo modelo, **Anibal Pastor**. TESTIMONIOS: Carta del P. Juan Dumont a los Equipos Docentes. Caminando juntos. 50 años de la presencia del IEME en el Perú, **Guillermo Múgica**. Mensaje de despedida, **Antoine Sondag**. ENTREVISTA: De la burbuja de los 400 al Cristo de los pobres. Entrevista a Mariano Puga, **Marcelo Alarcón A.** NOTA: No tenemos derecho a olvidar este día, **Cardenal Fridolin Ambongo Besungu**. DOCUMENTOS: Crisis política en el Perú: Pronunciamientos. Comunicado de los Obispos del Perú. Homilía, **Mons. Carlos Castillo, arzobispo de Lima**. Pronunciamiento, Conferencia de Superiores Mayores de Religiosas y Religiosos del Perú. En defensa de la vida y de la democracia, **Mesa de Movimientos Laicales**. Pronunciamiento, Instituto Bartolomé de Las Casas. Conferencia Eclesial de la Amazonía (CEAMA). Comunicado, **Conferencia Episcopal de Colombia**.

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Belisario Flores 681 – Lince, Lima 14, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas@revista paginas.com.pe>. Página web: <www.revistapaginas.com.pe>.

¿De «BRICS» a «TRICS»?

Brasil y Turquía: entre la política doméstica y la geopolítica mundial

Carlos R.S. Milani

En los últimos cinco años, tanto Brasil como Turquía han pasado por turbulencias internas y se encuentran ahora en la encrucijada de una disputa hegemónica mundial que requiere decisiones estratégicas con implicaciones económicas, tecnológicas y geopolíticas sin precedentes. A pesar de algunas coincidencias en la política nacional y en su historia, Brasil y Turquía son dos potencias regionales dirigidas hoy por líderes autoritarios y ultraconservadores que, sin embargo, despliegan estrategias de política exterior completamente diferentes, tanto a escala mundial como regional.

En 2003, Recep Tayyip Erdoğan y Luiz Inácio Lula da Silva se erigieron, en la política turca y brasileña respectivamente, como líderes claves de dos potencias regionales en ascenso. Tras la fundación del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco) en 2001, Erdoğan arrasó en las elecciones generales de 2002 y se convirtió en primer ministro de Turquía, con un claro mandato de avanzar en las negociaciones para la adhesión a la Unión Europea y recuperar la economía nacional afectada por la crisis financiera de 2001. En 2002, Lula da Silva se presentó por cuarta vez a las elecciones y el Partido de los Trabajadores (PT), fundado

Carlos R.S. Milani: es profesor asociado del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ). También es investigador senior asociado en el Consejo Nacional de Desarrollo Científico (CNPQ), en la Fundación Estatal de Investigación de Río de Janeiro (FAPERJ) y en el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI). Página web: <<https://carlosmilani.com.br>>.

Palabras claves: geopolítica, política exterior comparada, potencia regional, Brasil, Turquía.

Nota: traducción del inglés de Rodrigo Sebastián.

en 1980, ganó finalmente las presidenciales en segunda vuelta con 61,27% de los votos, lo que generó grandes expectativas de un cambio transformador en las políticas públicas de Brasil, incluida la política exterior.

Independientemente de las frustraciones, evaluaciones desfavorables y resentimientos que existen sobre los logros de ambos caciques políticos, también es cierto que han dado lugar a un proceso de cambio en la política exterior de sus países en busca de un estatus internacional y un liderazgo regional. Hoy en día, tras el polémico juicio político de Dilma Rousseff en 2016, el PT ya no está en el poder, mientras que Erdoğan se convirtió en el primer presidente de Turquía tras la aprobación del referéndum constitucional de abril de 2017. En la geopolítica mundial actual, tanto Brasil como Turquía parecen atravesar una coyuntura crítica cuyo legado puede cambiar seriamente las posibilidades de cada país de lograr proyección mundial y capacidad de liderazgo regional. En los últimos cinco años, ambos países han atravesado una profunda agitación interna y se encuentran ahora en la encrucijada de una disputa hegemónica internacional entre Estados Unidos y China que requiere decisiones estratégicas con consecuencias económicas, tecnológicas y geopolíticas sin precedentes.

Coincidencias de dos gigantes regionales

Las sociedades de Brasil y Turquía se encuentran entre las más desiguales del mundo: en 2018, Brasil presentó un índice de Gini de 53,9, mientras que el de Turquía fue del 41,9¹. Ambas son economías en desarrollo de ingresos medios, que se enfrentan a desafiantes problemas socioeconómicos y disparidades regionales internas (v. cuadro 1). En los últimos tiempos, han debido hacer frente a crisis financieras mundiales y a la disminución de las tasas de crecimiento económico: de acuerdo con el Banco Mundial, Brasil presentó tasas de crecimiento económico negativas en 2015 (-3,5%) y 2016 (-3,3%), y tasas bajas desde 2017 (1,3% en 2017 y 2018, 1,1% en 2019). En Turquía, las tasas de crecimiento cayeron de 6,1% (2015), 3,2% (2016) y 7,5% (2017) a 2,8% (2018) y 0,9% (2019). Ambos países enfrentan problemas de corrupción interna: según el último informe disponible de Transparency International, Brasil ocupó el puesto 106 (entre 198 países) y obtuvo una calificación de 35/100 en 2018, mientras que Turquía ocupó el puesto 91 y su calificación fue de 39².

1. Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Mundial, <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/home.aspx>>. Las estimaciones del índice de Gini se basan en datos de encuestas primarias de hogares obtenidas por los organismos gubernamentales de estadística y las divisiones del Banco Mundial en los países.

2. Transparency International: «Corruption Perceptions Index» en <www.transparency.org/en/cpi/2019/results>.

Cuadro 1
Algunos indicadores económicos y sociales
de Brasil y Turquía

Indicadores	Brasil	Turquía
Índice de desarrollo humano (2019)	0,761	0,806
Ingreso nacional bruto per cápita (2019) (en dólares)	14.068	24.905
Población (2019) (en millones de habitantes)	209,5	82,3
Superficie (km ²)	8.514.215	783.562
Expectativa de vida (2019) (en años)	75,7	77,4
Usuarios de internet (2019) (%)	67,5	71
Tasa de recuento de pobreza fijada en us\$ 5,50 al día (2018) (%)	19,8	8,5
PIB (a precios constantes de 2010 en billones de dólares, 2019)	2,34	1,25
Tasa de crecimiento del PIB (2019)	1,1	0,9

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2019, PNUD (<http://hdr.undp.org/en/countries/>) e Indicadores Mundiales de Desarrollo del Banco Mundial (actualizado al 15/10/2020).

Imperios de antaño, ambos países ocupan enormes territorios de gran magnitud geopolítica. Turquía es un puente histórico entre Oriente y Occidente, miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y su territorio nacional está atravesado por oleoductos y gasoductos. Brasil es una masa continental que abarca la mitad del territorio de América del Sur. Dueño de la segunda reserva más grande de petróleo crudo en América Latina y el Caribe en 2019, es un país megadiverso desde el punto de vista ambiental, situado bajo la órbita hegemónica de EEUU dentro de lo que el Departamento de Estado ha denominado el «hemisferio occidental». Es un país clave en las Américas que, especialmente durante la «marea rosa» en América del Sur, ha exhibido una política exterior anclada en una ambición política de autonomía regional y mundial en competencia con Washington.

En el ámbito nacional, ambos países se ven afectados por las disparidades intrarregionales. Turquía tiene 26 regiones. Estambul y sus zonas vecinas, donde tiene su sede la mayoría de las empresas, generan aproximadamente 35% del PIB anual. Las regiones situadas en la parte occidental de Turquía, como Estambul, Ankara e Izmir, tienen un mayor ingreso per cápita que las situadas en la parte oriental. Ankara (con una gran cantidad de centros de salud, universidades e instituciones gubernamentales) y Estambul (el centro financiero) poseen mejores indicadores de infraestructura social y financiera, respectivamente. Estambul es la región más desarrollada

en cuanto a infraestructura física, seguida de Kocaeli-Sakarya-Düzce, la región vecina del territorio anatóliano de Estambul³.

Según la OCDE, las disparidades regionales en términos de PIB per cápita disminuyeron ligeramente en Turquía entre 2004 y 2014. Con un crecimiento del PIB per cápita de 5,4% anual durante ese periodo, Anatolia oriental fue alcanzando a Estambul, que creció 3,6% anual durante el mismo lapso. En lo que respecta al empleo, la educación o la capacitación de la juventud, por ejemplo, cuatro de las cinco regiones de la OCDE con peores resultados están situadas en Anatolia oriental y central, en Turquía⁴.

Brasil tiene 27 estados federados y el distrito federal, donde se encuentra Brasilia. San Pablo concentra un tercio del ingreso nacional, y el sur y el sureste son las dos regiones más desarrolladas en términos de indicadores económicos y sociales. El cuadro 2 resume las principales desigualdades y diferencias entre las regiones de Brasil y compara los estados federados más rico y más pobre (San Pablo y Piauí, respectivamente). Es interesante resaltar que, contrario al patrón observado en la década de 1990, cuando el Estado brasileño dio marcha atrás en la implementación de políticas y recursos destinados a las regiones menos desarrolladas, bajo el gobierno del PT el Estado resurgió como principal inversor y promotor del crecimiento regional. Sin embargo, la dinámica no estuvo exenta de problemas, principalmente en relación con la coordinación en el nivel federal, donde las acciones del gobierno generalmente siguen un esquema basado en el incentivo a las inversiones en los sectores tradicionales, la misma política que se implementó en las décadas de 1960 y 1970 bajo el régimen militar. En cuanto al desarrollo humano, si observamos el índice de analfabetismo vemos, por ejemplo, que la región del sur tiene los índices más bajos: 3,6% de su población es analfabeta, mientras que el medio oeste tiene 5,7% de analfabetos, el norte 8% y el noreste, 14,5%⁵.

Las relaciones entre civiles y militares muestran otro punto en común en la historia política reciente de Brasil y Turquía: históricamente, los golpes militares interrumpieron los esfuerzos de consolidación de la democracia a lo largo del siglo xx en ambos países. El gobierno militar de Brasil duró desde 1964 hasta 1985, mientras que Turquía sufrió una larga lista de

3. Hülya Saygılı y K. Azim Özdemir: «Regional Economic Growth in Turkey: The Effects of Physical, Social and Financial Infrastructure Investment», documento de trabajo N°-17/16, Central Bank of the Republic of Turkey, 2017.

4. OCDE: «OECD Regions and Cities at a Glance 2020», OECD Publishing, París, 2020, disponible en <www.oecd.org/governance/oecd-regions-and-cities-at-a-glance-26173212.htm>.

5. Aristides Monteiro Neto: «Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes» en *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* N° 9, IPEA, 2014.

Cuadro 2

Disparidades regionales en Brasil (% del total nacional)

Regiones/ estados	Territorio	Población (2010)	PIB (2014)	Valor agregado (2013)				PIB per cápita (2014)*
				Agricultura	Minería	Manufactura	Servicios	
Centro Oeste	18,9	7,4	9,4	19,2	1,1	5,9	9,6	1,25
Norte	45,3	8,3	5,3	10,6	12,5	4,4	5,0	0,63
Noreste	18,3	27,8	13,9	16,5	7,8	8,8	14,7	0,50
Sur	6,8	14,4	16,4	29,5	1,0	24,5	15,2	1,15
Sudeste	10,9	42,1	54,9	23,4	77,6	56,4	55,6	1,31
Piauí	2,9	1,6	0,6	0,7	0,0	0,2	1,0	0,41
San Pablo	2,9	21,6	32,1	11,0	3,8	38,6	33,6	1,48

*Relación entre los PIB per cápita regionales y el PIB per cápita nacional.

Fuente: Carlos R. Azzoni y Eduardo A. Haddad: «Regional Disparities» en Edmund Amman, C.R. Azzoni y Werner Baer (eds.): *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, Oxford UP, Oxford, 2018, p. 427.

golpes protagonizados por militares que se proclamaron guardianes de la democracia secular turca fundada por Mustafa Kemal Atatürk en 1923. El primer gobierno militar duró desde 1960 hasta 1965. En 1971 tuvo lugar el segundo golpe militar y en 1980, el tercero. En 1997, la cúpula militar publicó una serie de «recomendaciones» para el gobierno de coalición liderado por el Partido del Bienestar (Refah), de tendencia islamista, el cual obtuvo una considerable cantidad de votos en la elección de 1995. Al gobierno no le quedó otra opción que aceptar las órdenes militares. En 1998, Refah fue proscrito y, años más tarde, algunos de sus miembros (entre ellos, Erdoğan) crearon el AKP.

En ambos países, las Fuerzas Armadas han desempeñado importantes funciones políticas y establecido estrechos vínculos con el pensamiento estratégico occidental y las escuelas y funcionarios militares. Los actuales ministros de Defensa son ex-generales: Fernando Azevedo e Silva en Brasil y Hulusi Akar en Turquía. No obstante, hoy en día las tareas y funciones de los militares parecen expresar expectativas nacionales y ambiciones internacionales diferentes: en el caso turco, la guerra en Siria, la crisis de los refugiados y la relevancia del conflicto con los kurdos, la minoría étnica más importante, representan amenazas a la seguridad en una escala inexistente en Brasil. Desde el final de la dictadura, los militares brasileños han desempeñado funciones claves en la seguridad pública en eventos internacionales (por ejemplo, en la Copa Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos de 2016 en Río de Janeiro), pero también en la «pacificación» de las favelas y en la protección del medio ambiente amazónico. Los militares brasileños también

han estado involucrados en las agendas humanitarias internacionales, por ejemplo en Haití y la región fronteriza con Venezuela⁶.

Por último, dada su fundación histórica y sus modelos de desarrollo socioeconómico, Brasil y Turquía comparten otra característica de gran importancia para entender la toma de decisiones en materia de política exterior: ambos países tienen clivajes arraigados entre los miembros de la elite. De manera sintética, en Brasil este clivaje enfrenta una visión cosmopolita con otra basada en la soberanía, tanto en el sector público como en el privado; la alineación con el mundo occidental frente a la búsqueda de autonomía y un encuadre de la política internacional menos hegemónico y más multipolar⁷. Bajo el gobierno de Jair Bolsonaro, las escisiones han ido creciendo junto con la profundización de la polarización política, incluso en el ámbito cultural, social y medioambiental, que solían ser parte de un común denominador que, desde la Constitución de 1988, incluía la defensa de los derechos humanos, las cuotas raciales, las políticas de género, los derechos de los indígenas y la protección de la Amazonía y las reservas naturales. En el caso de Turquía, existe ahora una división entre la burguesía «secular» de Estambul y la burguesía religiosa (musulmana) de rápido crecimiento proveniente de la región de Anatolia; entre los que apoyan la democracia y el retorno de Turquía al parlamentarismo frente a los simpatizantes del presidente Erdoğan y su control cada vez más antidemocrático de las instituciones políticas, los investigadores independientes, las organizaciones de la sociedad civil y los medios opositores; y por último, entre quienes defienden los modelos de desarrollo económico liberal frente a un paradigma más centrado en la intervención estatal.

Agitación nacional, crisis económica e implicancias en la política exterior

Tras años de tasas de crecimiento económico sostenido (y relativamente alto) y de esfuerzos de consolidación democrática, Brasil y Turquía hoy se enfrentan a una crisis económica y al resurgimiento de liderazgos autoritarios. Erdoğan y Bolsonaro fueron elegidos por el voto popular, pero ambos desafían constantemente a las instituciones políticas, cuyo mandato consiste en proteger el Estado

6. Alexandre P. Spohr y André L. Reis da Silva: «Foreign Policy's Role in Promoting Development: the Brazilian and Turkish Cases» en *Contexto Internacional* vol. 39 N° 1, 2017; Mónica Hirst (comp.): «La intervención sudamericana en Haití» en M. Hirst (comp.): *Crisis del Estado e intervención internacional. Una mirada desde el Sur*, Edhasa, Buenos Aires, 2009.

7. C.R.S. Milani y Tiago Nery: «The Sketch of Brazil's Grand Strategy under the Workers' Party (2003-2016): Domestic and International Constraints» en *South African Journal of International Affairs* vol. 26 N° 1, 2019.

de derecho, la democracia y los derechos humanos. El desprecio por el pluralismo político, la diversidad social y el conocimiento científico parece unir a ambos mandatarios en el ámbito de sus respectivas naciones. Sin embargo, puertas afuera, han implementado enfoques opuestos. Tras algunas convergencias en el plano internacional, como el plan Davutoğlu-Amorim de 2010 para resolver el conflicto nuclear iraní, en la actualidad estas dos potencias diplomáticas despliegan estrategias de política exterior completamente diferentes.

Cuadro 3

Alcance diplomático de los países seleccionados

Componentes del índice	Representaciones totales*	Embajadas	Consulados	Misiones permanentes	Ranking mundial 2019
China	276	169	96	8	1
EEUU	273	168	88	9	2
Francia	267	161	89	15	3
Japón	247	151	65	10	4
Rusia	242	144	85	11	5
Turquía	235	140	81	12	6
Alemania	224	150	61	11	7
Brasil	222	138	70	12	8
Reino Unido	208	152	44	9	11
India	186	123	54	5	12
México	157	80	67	7	15
Sudáfrica	124	106	14	2	25

* Incluye el número total de embajadas, consulados, misiones permanentes y misiones temporales que no figuran en la tabla por ser cuantitativamente poco significativas.

Fuente: Lowy Institute, Global Diplomacy Index, <<https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org>>.

Tras una alianza personal entre Donald Trump y Bolsonaro que implicó la complacencia y docilidad de Brasil hacia los intereses de Washington, el país que alguna vez fuera un líder sudamericano y un constructor de puentes Norte-Sur está a punto de convertirse en un paria internacional, en el contexto de importantes negociaciones regionales y multilaterales. En el caso de Turquía, después de años de negociaciones frustradas con Bruselas sobre su ingreso a la UE y a pesar de su adhesión a la OTAN, Ankara mira hacia Oriente y quizás pueda llegar a convertirse en un aliado clave del eje sino-ruso de la seguridad y el desarrollo⁸.

8. Ahmet Insel: *La nouvelle Turquie d'Erdogan. Du rêve démocratique à la derive autoritaire*, La Découverte, París, 2017.

En ambos casos, el punto de inflexión se debe a factores nacionales y sistémicos. En Brasil, los escándalos de corrupción que involucraron a funcionarios del gobierno y al sector privado, un creciente y difuso sentimiento anti-PT que desató protestas callejeras entre 2013 y 2016 y tasas de crecimiento económico en descenso desde 2014, entre otros factores, derivaron en serios cambios políticos que culminaron con el juicio político a la presidenta Rousseff y con el gobierno de transición encabezado por el vicepresidente Michel Temer. Como resultado de una creciente polarización social y política, el extremista de derecha Jair Bolsonaro fue electo presidente en noviembre de 2018⁹.

La Primavera Árabe afectó de manera directa la seguridad nacional y las opciones en materia de política exterior de Turquía

En Turquía, dos cambios externos importantes explican la consolidación nacional del poder político del AKP: la crisis económica mundial de 2008-2009, que desafió la hegemonía estadounidense a escala mundial y regional, y la Primavera Árabe de 2011. Tras la decisión de EEUU de retirarse de Iraq, Washington se enfocó menos en la política de Oriente Medio. La Primavera Árabe afectó de manera directa la seguridad nacional y las opciones en materia de política exterior de Turquía. Ambos sucesos internacionales coincidieron en el ámbito nacional con la creciente capacidad de AKP para consolidar su poder político y satisfacer los intereses del electorado que lo apoyaba por razones religiosas o económicas. AKP ha sustituido de modo progresivo los valores liberales por una identidad musulmana como su principal columna vertebral, lo que ha afectado profundamente las decisiones de Turquía en materia de política exterior, en particular en relación con las naciones occidentales y los debates multilaterales sobre derechos humanos y de género.

Al mismo tiempo, las relaciones exteriores entre Turquía y la UE son fundamentales para comprender estos cambios. El primer ministro de centroderecha Turgut Özal había reactivado el proceso de adhesión de Turquía solicitando el ingreso formal en 1987. Tansu Çiller (única primera ministra de Turquía a la fecha, entre 1993 y 1996) firmó el acuerdo de Unión Aduanera en 1995. El centroizquierdista Mustafa Ecevit consiguió para Turquía el estatus de candidata a ingresar en el bloque en 1999. Por ende, más allá del espectro político, los distintos gobiernos buscaron la adhesión a la UE, pero fue bajo AKP que Turquía

9. Se pueden encontrar dos análisis sobre el bolsonarismo en Adalberto Cardoso: *À beira do abismo: uma sociologia política do bolsonarismo*, edición de autor, 2020, disponible en <www.researchgate.net/publication/344794093_A_beira_do_Abismo_uma_sociologia_politica_do_bolsonarismo>; Jairo Nicolau: *O Brasil dobrou à direita. Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*, Zahar, Río de Janeiro, 2020.

cumplió con los criterios de Copenhague y en 2004 la UE acordó iniciar las negociaciones¹⁰. Como recuerdan Ziya Onis y Mustafa Kutlay, las transformaciones en la economía política mundial, la pérdida del atractivo de la UE en su periferia, las dinámicas internas de la integración europea y sus múltiples crisis, pero también las atractivas versiones antiliberales del capitalismo estratégico, entre otros factores, explicarían la razón por la que las elites turcas cambiaron sus prioridades geográficas en la resolución de dilemas relacionados con el nexo regional-global¹¹.

Los dilemas de la política exterior

Hoy en día, a pesar de una reciente trayectoria compartida de agitación interna, el surgimiento de un liderazgo autoritario y otros puntos en común, Brasil y Turquía presentan importantes diferencias en cuanto a sus actuales ambiciones políticas en el plano internacional y su capacidad de liderazgo en sus respectivas regiones¹². La dimensión regional de las estrategias de política exterior de países como Brasil y Turquía es relevante, dado que sus opciones a escala nacional y global pueden generar dilemas: ¿cómo puede Brasil equilibrar su pertenencia a los BRICS con una política exterior que priorice América del Sur y un enfoque de solidaridad Sur-Sur con los países africanos? ¿Cómo mutará la lealtad personal de Bolsonaro durante el gobierno de Joseph Biden y Kamala Harris? ¿Cómo conciliará Turquía su geografía de puente entre mundos distintos en Oriente Medio con la identidad musulmana? ¿Qué hay de la pertenencia de Turquía a la OTAN y a la OCDE?

No responderemos aquí todas estas preguntas; en resumen, los últimos cinco años han mostrado cómo el nexo regional-global puede producir serios dilemas en materia de política exterior en ambos países. Los dilemas refieren a las decisiones que deben tomarse con independencia de las incertidumbres, riesgos y costos que una determinada opción regional puede implicar a escala mundial

10. Mehmet Sahin: «Theorizing the Change: A Neoclassical Realist Approach to Turkish Foreign Policy» en *Contemporary Review of the Middle East* vol. 7 N° 4, 2020.

11. Z. Onis y M. Kutlay: «Global Shifts and the Limits of the EU's Transformative Power in the European Periphery: Comparative Perspectives from Hungary and Turkey» en *Government & Opposition: An International Journal of Comparative Politics* vol. 54 N° 2, 2019.

12. Las regiones no solo se definen aquí por su geografía, sino también por sus dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas, lo que hace que la definición de una región brasileña o turca sea más compleja. En el caso brasileño, ¿su región es América Latina o América del Sur? ¿Y el Caribe? ¿Es Brasil una nación occidental? En el caso de Turquía, ¿pertenece a Oriente Medio? ¿A los Balcanes europeos? ¿A la UE? ¿Es Turquía una nación mediterránea? ¿Pertenece a la hermandad musulmana? Es interesante recordar que, en una reunión de 2011 en el Despacho Oval, Barack Obama saludó a Erdoğan en árabe con «Salam un aleykum», dando un estatus a Turquía dentro del mundo musulmán. Ver Ekrem Eddy Güzeldere: *Brazil-Turkey: Two Emerging Powers Intensify Relations*, FUNAG, Brasilia, 2018, p. 71.

y viceversa. Los niveles (desde el nacional hasta el regional y el mundial) están articulados, por lo que la política interna y la política exterior están intrínsecamente interrelacionadas. Además, los contextos son dinámicos (especialmente en Oriente Medio), lo que puede añadir costos adicionales relacionados con la (excesiva) participación¹³.

En el caso turco, la disolución de la antigua Unión Soviética le había dado a Ankara mayor espacio político no solo en Oriente Medio, los Balcanes y Asia Central, donde Turquía ha estrechado profundos lazos culturales con los nuevos países independientes, sino que también afectó el rol geopolítico de Turquía para con sus aliados occidentales. Además, el fin de la Guerra Fría no significó el fin de los conflictos en la región (la invasión iraquí de Kuwait,

Turquía ha virado gradualmente hacia Oriente, intentando construir y consolidar una alianza con Rusia y China

la guerra del Alto Karabaj, la guerra de Chechenia, la guerra civil yugoslava, el conflicto entre Palestina e Israel y la guerra en Siria, la cuestión kurda, entre otros). Esto explica por qué el ministro de Asuntos Exteriores Ahmet Davutoğlu (2009-2014) se propuso posicionar a Turquía en el corazón de la política regional y global, convirtiéndola en un actor fundamental¹⁴. Tras la Cumbre de la Asociación Turquía-África celebrada en 2008 con la participación de 49

países africanos, se organizó una serie de cumbres con naciones africanas como parte integral de una visión estratégica de cooperación para el desarrollo bajo la coordinación de la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TİKA, por sus siglas en turco). Desde 2009, Turquía ha virado gradualmente hacia Oriente, intentando construir y consolidar una alianza con Rusia y China. Si al comienzo de la era de AKP, el gobierno turco se había esforzado por mejorar las relaciones con la UE y evitar la confrontación con Washington, después de 2009 y especialmente tras el intento de golpe de Estado de julio de 2016¹⁵, la política exterior de Erdoğan se ha basado en una forma de nacionalismo conservador y religioso, y también en la diversificación de las asociaciones económicas y estratégicas¹⁶. Desde entonces, el presidente turco ha buscado más autonomía respecto de la OTAN y de los modelos de desarrollo

13. Para un debate sobre los dilemas de la política exterior en el caso de Brasil, v. C.R.S. Milani, Leticia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima: «Brazil's Foreign Policy and the Graduation Dilemma» en *International Affairs* vol. 93 N° 3, 2017.

14. Mesut Ozcan: *Harmonizing Foreign Policy, Turkey, the EU and the Middle East*, Ashgate, Aldershot, 2008.

15. Los medios de comunicación y el gobierno han puesto bajo sospecha a Fethullah Gülen, un predicador y empresario turco que vive en EEUU desde 1999. También hubo denuncias de Ankara de que las redes de inteligencia de Washington estarían involucradas en el intento de golpe de Estado.

16. Z. Onis: «Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Regional Power Influence in a Turbulent Middle East» en *Mediterranean Politics* vol. 19 N° 2, 2014.

liderados por Occidente, y se ha embarcado en lo que pareciera ser el fin de la ilusión europea¹⁷.

Bajo el gobierno de Bolsonaro, la política exterior de Brasil experimentó una de las transformaciones más dramáticas de las últimas décadas, lo que produjo brechas en el exterior y heridas internas que les llevará años cerrar a los próximos presidentes y cancilleres, mientras que las próximas elecciones presidenciales tendrán lugar recién a fines de 2022. En su propuesta electoral, denominada Proyecto Fénix, el entonces candidato Bolsonaro había prometido un nuevo Itamaraty al servicio de valores asociados a lo que su equipo denominó «el verdadero pueblo brasileño». El giro en la política exterior de Bolsonaro quedó confirmado con la designación como ministro de Asuntos Exteriores de Ernesto Araújo, un diplomático de carrera que nunca había ocupado un cargo en el exterior. Hoy, después de dos años de Bolsonaro en la Presidencia, innumerables sucesos, posicionamientos y declaraciones han demostrado ser parte de lo que muchos expertos han llamado una diplomacia casuística y bochornosa. Tengo la hipótesis de que el gobierno actual es el primero desde 1988 en romper con los principios normativos consagrados en la Constitución brasileña, al asociar la política exterior con un proyecto de poder personalista y ultraconservador desfasado de la diversidad y el pluralismo que subyacen al pacto democratizado posterior a 1988. Desde la redemocratización, los gobiernos nunca han sido homogéneos, incluido el de Bolsonaro, aunque su gobierno ha sido el primero en producir una ruptura en las narrativas y prácticas de política exterior en la historia reciente del país.

A diferencia de Turquía, Brasil ha reducido drásticamente su ambición, tanto a escala regional como global: su salida de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), las conflictivas relaciones bilaterales con el presidente argentino Alberto Fernández, la degradación del Mercado Común del Sur (Mercosur) como prioridad de la política exterior, las perspectivas antiglobalistas adoptadas en varios foros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (en materia de derechos humanos, cuestiones de género, derechos de los pueblos indígenas, etc.), el apoyo a políticas que buscan obstaculizar las respuestas al cambio climático (negación, postergación, uso de *fake news*), el fanatismo antichino, por dar algunos ejemplos. Poco a poco, su gobierno ha desplegado una estrategia de Estado paria, aislando a Brasil de los esfuerzos diplomáticos multilaterales regionales y globales. La reciente exclusión de Brasil de la Cumbre sobre la Ambición Climática 2020 confirma esta tendencia.

Tanto Brasil como Turquía son potencias regionales, pero el contexto regional de Brasil es mucho menos conflictivo y está mucho más hegemonizado por EEUU. Esto puede haber dado lugar a una visión estratégica de largo plazo

17. Jana J. Jarbour: *La Turquía. L'invention d'une diplomatie émergente*, La Découverte, París, 2017.

mucho más desarrollada en Ankara que en Brasilia, si bien ambos países tuvieron gobiernos militares. En el caso de Brasil, los factores políticos nacionales desempeñaron un rol importante en el debilitamiento de la ambición geopolítica del país, una ambición que había crecido bajo el gobierno del PT pero que nunca fue compartida plenamente por las elites estratégicas locales. Bolsonaro, de hecho, enterró esas ambiciones.

Hipótesis para entender las ambiciones cambiantes

En primer lugar, Brasil y Turquía son el epítome del actual giro autoritario mundial en la política interna, estrechamente relacionado con los cambios de poder internacional, tanto a escala mundial como regional. Erdoğan y Bolsonaro son ejemplos claros de líderes que, a pesar de haber sido elegidos democráticamente, levantan banderas divisionistas, conservadoras y religiosas en sociedades complejas atravesadas por la diversidad étnica y racial, por iniciativas históricas (no sin tensiones) de construcción de un modelo de Estado laico, así como por proyectos contradictorios de modernidad social. Ambos presidentes culpan a los valores políticos liberales, subestiman las instituciones democráticas y el multilateralismo, satisfacen a sus propios círculos políticos y dejan de lado a los grupos sociales progresistas para justificar sus respectivos proyectos y aumentar su apoyo popular. Muchas de sus decisiones en materia de política

Muchas de sus decisiones en materia de política exterior están orientadas a conquistar los corazones de las audiencias nacionales

exterior están orientadas a conquistar los corazones de las audiencias nacionales, aunque algunas de ellas puedan tener repercusiones negativas en el desarrollo económico, social y ambiental de sus países. La comparación entre las trayectorias internas de ambos países muestra similitudes en muchos aspectos, pero al menos una diferencia llama la atención: en Brasil, la transición desde el Estado de derecho democrático y el gobierno pluralista hacia un modelo de gobierno que amenaza al *demos* e ignora las organizaciones de la sociedad civil ha implicado un cambio de liderazgo, mientras que, en el caso de Turquía, Erdoğan ha mostrado una flexibilidad

oportunista que ha sido capaz de marginar los componentes liberales de la coalición de apoyo y de la toma de decisiones del gobierno.

En segundo lugar, en el ámbito internacional, tanto Erdoğan como Bolsonaro implementan políticas nacionalistas que están económicamente orientadas hacia el exterior, pero su concepción sobre el rol del Estado en el desarrollo y sus marcos interpretativos del orden mundial son muy diferentes. Bolsonaro y su ministro de Economía Paulo Guedes no parecen haber aprendido las lecciones

de la crisis financiera mundial de 2008, e incluso en el actual contexto de pandemia, promueven una visión neoliberal de las relaciones entre el Estado y el mercado. Además, la cosmovisión de Bolsonaro se inspira casi exclusivamente en una hegemonía liderada por EEUU, arraigada en la defensa del cristianismo y en lo que Araújo califica como los verdaderos valores de las sociedades occidentales.

Erdoğan, por el contrario, implementa políticas de regulación y desarrollo más acordes con un modelo de capitalismo de Estado. Como afirma Mustafa Kutlay, «la economía política turca del último decenio parece estar virando hacia un nuevo paradigma con implicancias en relación con la configuración de las instituciones domésticas»¹⁸. Esto podría representar un cambio profundo en la trayectoria de Turquía, dado que las ideas liberales dominaban hasta hace muy poco el pensamiento político y económico. Si bien los gobiernos practicaron cierto intervencionismo en las décadas de 1960 y 1970, el Consenso de Washington fue muy influyente en la política turca entre la década de 1980 y la primera década del siglo XXI.

No obstante, desde el punto de vista comercial, Turquía está estrechamente relacionada con Europa. Incluso China (y Rusia) han aumentado sus asociaciones económicas con Turquía. En términos de *stocks*, los Países Bajos tienen el liderazgo, con 19,9% del total de la inversión extranjera, seguidos por Reino Unido con 14,9%. Azerbaiyán fue el mayor inversor en Turquía durante el periodo comprendido entre enero y marzo de 2019, una novedad para la historia del país. Ello se debió principalmente a la puesta en marcha de la Star Oil Refinery, operada por la empresa petrolera estatal azerbaiyana Socar. Los ingresos de inversión extranjera directa (IED) de Turquía disminuyeron significativamente a 8.400 millones de dólares en 2019, frente a los 13.000 millones de dólares de 2018 (-35%). Los *stocks* de IED se situaron en 165.000 millones de dólares en 2019, lo que representa una disminución en comparación con los 188.000 millones de 2010. Entre los sectores que atraen la mayor cantidad de IED en Turquía se encuentran las finanzas, el comercio mayorista y minorista y la manufactura¹⁹.

En Brasil, el comercio internacional está más diversificado. Además, hoy en día el país es el noveno receptor de IED en el mundo en términos de ingresos (el séptimo en 2018), y el primero en América Latina y el Caribe. Los *stocks* de IED alcanzaron los 640.000 millones de dólares a finales de 2019, cuando los inversores eran atraídos principalmente por las industrias de extracción de petróleo y gas y de electricidad. China aumentó su capacidad de inversión en Brasil durante el auge de la IED entre 2009 y 2011. Entre 2005 y 2019, las empresas chinas invirtieron 131.100 millones de dólares en América Latina y el Caribe, lo que representó alrededor de

18. Mustafa Kutlay: «Politics of New Developmentalism: Turkey, BRICS and beyond» en Emre Ersen y Seckin Kostem (eds.): *Turkey's Pivot to Eurasia*, Routledge, Londres, 2019, pp. 183-196.

19. UNCTAD: *World Investment Report 2020*, disponible en <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf>.

10,7% de toda la IED china. De esta cifra, solo Brasil recibió 60.400 millones de dólares, casi la mitad de toda la IED china en la región entre 2005 y 2019²⁰.

En tercer lugar, en términos geopolíticos, la apuesta de Turquía por una alternativa al mundo occidental parece estar asociada a cambios en su modelo político y económico. La apuesta de Brasil por el cambio hacia la diversificación, especialmente bajo el gobierno del PT, no prosperó. El diseño de una alternativa en el área de seguridad al mundo occidental fue imposible durante la época de la Guerra Fría e incluso después, debido principalmente a la situación geográfica de Brasil, en la zona de influencia directa de EEUU, pero también debido a la oposición interna de los principales miembros de la elite estratégica que siempre consideró a Brasil «otro Occidente», diferente del mundo occidental y a su vez parte de él. Cuando los gobiernos pensaron en alternativas de política exterior (en los años 60 y 70 y, más recientemente, bajo el gobierno del PT), estas estaban asociadas al desarrollo económico, a las oportunidades y negociaciones comerciales y a la diversificación de las alianzas con otras potencias del Sur global.

Es cierto que los momentos históricos de estos dos modelos de política exterior son distintos: Brasil apostó por la graduación autónoma en un contexto histórico en el que la economía política internacional y la dispersión del poder facilitaban estrategias emergentes sin muchos riesgos de seguridad, mientras que Turquía implementa su actual modelo de política exterior en un contexto regional en el que la geopolítica importa mucho más, y en una coyuntura histórica en la que la concentración de poder es mucho mayor que la dispersión. Turquía parece contar con una mayor cohesión interna entre los miembros de la elite estratégica, aunque esta cohesión se basa en estructuras de gobierno más autoritarias y menos democráticas. En el pasado, las consideraciones en torno del desarrollo habían asumido un rol menos importante en la política exterior de Turquía: durante la época de la Guerra Fría, aun cuando se alió con el bloque occidental y tuvo que desempeñar un rol estratégico en contener las presiones de la Unión Soviética en la región, las cuestiones ligadas al desarrollo social parecían tener menor peso en la política exterior turca. Hoy en día, esto ya no parece ser así.

En la actualidad, el diseño de una estrategia de diversificación económica también tiene claras consecuencias estratégicas y geopolíticas. La definición de los patrones tecnológicos está estrechamente relacionada con las disputas geopolíticas, como ocurre con la tecnología de internet 5G. Turquía parece estar en una vía geopolítica que está cada vez más cerca de China que de EEUU. Brasil simplemente no tiene rumbo. Dado el escenario actual, es posible preguntarse si la pertenencia de Brasil al grupo de los BRICS es sostenible y si Turquía podría ser un buen sustituto geopolítico del gigante sudamericano. En términos regionales, una eventual salida de Brasil implicaría no solamente la pérdida del estatuto político de «gigante» para ese país, sino también un abandono de América Latina de este grupo geopolítico de poder. ☐

20. *Ibíd.*

Pacto verde y «Doctrina Sinatra»

*¿Por qué son importantes
para América Latina?*

José Antonio Sanahuja

La transición ecológica y la autonomía estratégica son los dos ejes sobre los que gravita un amplio programa de transformación de la Unión Europea, en su propio desarrollo social y económico y en relación con el resto del mundo. Sobre esta base deberían reorientarse las relaciones entre América Latina y Europa, en una coyuntura caracterizada por la crisis de la globalización y la impugnación del orden internacional liberal.

La Unión Europea ante la pandemia: crisis y relanzamiento del proyecto europeo

A mediados de marzo de 2020, la Unión Europea se vio sobrepasada por la explosión de una pandemia cuya gravedad no se supo o se quiso ver, por negligencia o arrogancia, y que se malinterpretó inicialmente como un lejano problema asiático. Bruselas se mostró impotente frente a la reacción desordenada y angustiada de las capitales en un «sálvese quien pueda» de cierre de fronteras –algo que el Acuerdo Schengen permite en situaciones de crisis–, confinamientos descoordinados y acaparamiento unilateral de respiradores y otros insumos sanitarios.

José Antonio Sanahuja: es catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense y profesor de la Escuela Diplomática de España. Se desempeña como director de la Fundación Carolina y asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell. Correo electrónico: <sanahuja@cps.ucm.es>.

Palabras claves: covid-19, Doctrina Sinatra, Pacto Verde Europeo, América Latina y el Caribe, Unión Europea.

Nota: el autor se expresa aquí a título individual y se aplican a este artículo los habituales descargos de responsabilidad.

La falta de capacidades para apoyar a los Estados miembros o los países vecinos contribuyó a generar una imagen de crisis, fragmentación e irrelevancia. El presidente de Serbia, el ultranacionalista Aleksandar Vučić, dijo ante los medios, al recibir un envío de ayuda de emergencia de China, que «la solidaridad europea no existe. Fue un cuento de hadas sobre el papel»¹. Días después, aviones militares rusos llegaban a Bérgamo, en Italia, con equipos de descontaminación, lo que provocó reacciones de descontento tanto en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como en las instituciones de la Unión. Fueron, probablemente, las horas más bajas de una UE que ya antes de la pandemia era cuestionada, en el interior y en el exterior, por múltiples voces y, en particular, por discursos nacionalistas y de extrema derecha en ascenso.

En una mirada retrospectiva, sin embargo, el desempeño de la UE ante la pandemia merece un juicio menos severo. Ante una crisis de una magnitud difícil de prever, sin competencias en salud, que pertenecen a los Estados miembros, y con medios muy limitados para la gestión de crisis, no podía esperarse que Bruselas reaccionara de manera diligente y expedita despachando aviones cargados de mascarillas, o adoptando en cuestión de días una política sanitaria común que no está contemplada en los tratados. Allá donde había capacidad instalada, las reacciones han sido otras, aunque quizás menos visibles, más complejas y con las dificultades para la toma de decisiones que comportan los mecanismos decisorios de una UE con procedimientos y poderes distribuidos entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y los Estados miembros, además de una autoridad monetaria independiente. En muchos aspectos, el covid-19, al exponer las debilidades de la UE, ha inducido una enérgica respuesta geopolítica que combina una

amplia transformación societal para sí misma, con la afirmación de una mayor autonomía estratégica ante el escenario internacional.

Ante la pandemia, fue del Banco Central Europeo (BCE) de donde surgieron las primeras respuestas: tras el «apagado» parcial de las economías con motivo de los confinamientos y el desplome de los mercados financieros, el BCE actuó con rapidez y de manera concertada con los principales bancos centra-

les del mundo, desplegando una respuesta sin precedentes. En el ámbito monetario, el 18 de marzo se lanzó un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés) por un total

**El covid-19,
al exponer las
debilidades de
la UE, ha inducido
una enérgica
respuesta geopolítica**

1. «Presidente serbio elogia a China y lamenta la inexistente solidaridad europea» en *La Vanguardia*, 16/3/2020.

de 750.000 millones de euros hasta el final de 2020, que se sumaba a los ya vigentes desde la crisis del euro. En materia fiscal, el 23 de marzo, los ministros de Finanzas acordaron activar la «cláusula de escape» del Pacto de Estabilidad, levantando así los límites al déficit fiscal. Se aprobó también un programa de garantías del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de 25.000 millones de euros, con capacidad de respaldar financiación para el tejido empresarial y los pequeños negocios por 200.000 millones; y un nuevo instrumento temporal de apoyo a los programas de desempleo de los Estados miembros (SURE, por su acrónimo en inglés). Finalmente, se acordó abrir la ventanilla del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), un fondo de rescate creado en 2012 con motivo de la crisis del euro como una suerte de «FMI europeo», que ante el covid-19 podría llegar a 2% del PIB de cada Estado miembro². En este caso, dada la naturaleza exógena de la crisis, se decidió que no supondría condicionalidad, la llegada de los «hombres de negro» y medidas de austeridad, pero el inevitable estigma financiero que supone recurrir a este instrumento, como ocurre con el FMI, ha sido un factor disuasorio para sus potenciales usuarios.

En el Consejo Europeo del 9 de abril, sin embargo, ya se había asumido que estas medidas tendrían un impacto fiscal limitado y que, ante la magnitud de la crisis, sería necesario reforzar el presupuesto plurianual de la Unión (Multiannual Financial Framework o MFF) con un gran fondo europeo de recuperación, como venían reclamando los Estados más afectados. El 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo, en la segunda negociación más larga de su historia, anunciaba un paquete de 1,8 billones de euros, incluyendo el nuevo MFF 2021-2027, por 1,1 billones, y el programa de recuperación «Siguiendo Generación», de 750.000 millones adicionales –390.000 en subvenciones y 360.000 en préstamos muy favorables–, con ejecución entre 2021 y 2023. Este fondo, es importante subrayarlo, es un instrumento de inversión que ha de contribuir a preservar la resiliencia y la cohesión social y territorial y, sobre todo, a impulsar un cambio de modelo económico, más verde y digital. Se trataba así de responder a la pandemia y, al mismo tiempo, de hacer realidad el Pacto Verde Europeo, que desde 2019 es, como se detallará, la estrategia de gobierno de la UE.

Entre los antecedentes de ese acuerdo, hay que mencionar la propuesta inicial de España, con la que reaparecía la vieja idea de compartir riesgos mediante la mutualización de deuda, financiada a través de bonos perpetuos³, y el importante acuerdo francoalemán que la redimensiona y, al

2. Consejo de la UE: «Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the Covid-19 Pandemic», comunicado de prensa N° 223/20, 9/4/2020.

3. Martin Sandbu: «The Merits of Spain's Proposed Recovery Fund are Irrefutable» en *Financial Times*, 21/4/2020.

tiempo, la hizo viable. Esto supuso un cambio fundamental en la postura alemana, hasta entonces renuente a la deuda común. En ese viraje fue clave la sentencia del Tribunal Constitucional alemán del 5 de mayo, que puso en cuestión la proporcionalidad del programa de compra de activos del BCE iniciado en 2015 por el entonces presidente Mario Draghi, y recordó que no se podía recurrir de manera desproporcionada a esa institución, descartando la política fiscal y las transferencias a otros Estados miembros. Para el Ejecutivo de Angela Merkel, este pudo ser el momento de la verdad, tras resistirse durante años a mutualizar deuda y a una «unión de transferencias»⁴. En ese giro, no obstante, pudo haber razones más profundas, como señala Jürgen Habermas, relacionadas con la amenaza que representa el ascenso de la ultraderecha de Alternativa por Alemania (AfD, por sus siglas en alemán), que lleva a Merkel y a la centroderecha alemana, temerosa de ese ascenso, a aceptar una mayor profundización del proceso de integración europeo⁵.

En suma, ha sido una crisis inesperada y sin precedentes, unida al viraje del eje francoalemán, lo que ha hecho posible un salto federal que solo seis meses antes era inimaginable. Este supone vincular presupuesto, impuestos y eurobonos, iniciando el camino a un tesoro común. El fondo de recuperación, pese a su carácter temporal, está ligado al presupuesto. Se financiará con emisiones de deuda común, a una escala sin precedentes, en seis años, a amortizar en 2058, pese a que más de la mitad de esos recursos se transferirán a los Estados miembros como subvenciones en vez de préstamos. Con los mercados financieros globales con un visible «empacho de liquidez», y en busca de nuevos activos seguros, el atractivo de los bonos europeos y su calificación AAA está fuera de duda: la demanda de los primeros bonos europeos para financiar el instrumento SURE –con emisiones de casi 40.000 millones hasta noviembre de 2020– fue 13 veces superior a la oferta. Para asegurar la devolución de los nuevos eurobonos, se amplían los recursos propios de la UE con nuevos impuestos, algunos de los cuales se vinculan al Pacto Verde Europeo: sobre los plásticos desechables (2021), sobre el sistema de comercio de emisiones y, quizás, la «tasa Google» y a las transacciones financieras, además del nuevo arancel externo al carbono (2023)⁶. Y si esos impuestos no se aprobaran, entonces serán los Estados miembros los que habrán de aumentar sus contribuciones directas, lo que es un poderoso

4. Victor Mallet, Guy Chazan y Sam Fleming: «The Chain of Events that Led to Germany's Change of Mind over Europe's Recovery Fund» en *Financial Times*, 22/5/2020.

5. J. Habermas: «El giro de Merkel en política europea y el proceso de unificación» en *CTXT*, 25/10/2020.

6. «The EU's Leaders Have Agreed on a €750bn Covid-19 Recovery Package» en *The Economist*, 21/7/2020.

incentivo para la fiscalidad común. Aunque la deuda mutualizada es a futuro, este acuerdo puede ser visto como un verdadero «momento hamiltoniano» en la construcción europea⁷.

Frente al cambio, la resistencia de los denominados «países frugales» (Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia) queda como un dato menor, más allá de las concesiones procedimentales sobre el uso de los fondos que exigieron estos países y algunos ajustes en las cifras. Más relevante fue la amenaza de veto de Hungría y Polonia a la aprobación del Fondo de Recuperación, por estar condicionados los desembolsos a la vigencia del Estado de derecho, pero cuando se esgrimió la posibilidad de aprobar el fondo fuera del marco de la UE, ambos países cedieron.

Aunque la deuda mutualizada es a futuro, este acuerdo puede ser visto como un verdadero «momento hamiltoniano» en la construcción europea

Crisis de globalización y orden internacional en disputa: aprendizajes para la UE

No sería correcto atribuir ese impulso transformador solo o principalmente a la pandemia de covid-19. Desde la crisis financiera global de 2008, si no antes, la UE enfrenta una serie de crisis –algunas de ellas, de carácter existencial–, que se inscriben, a su vez, en la más amplia crisis de la globalización y del orden liberal internacional⁸. La crisis del euro, de hecho, reveló serias deficiencias en la construcción de la unión monetaria, en parte atribuibles a la visión ordoliberal dominante en Alemania y la Europa del norte. Esta visión llevó a una oleada autodestructiva de recortes bajo el equívoco eslogan de «austeridad expansiva», que evocaba el nefasto «ajuste con crecimiento» de la crisis de la deuda de los años 80. Indujo un círculo vicioso de recesión y cuestionamiento de la UE y de sus políticas, llevó a un visible retroceso en su cohesión social y territorial, pese a que esta es uno de los objetivos del bloque, y agravó la desafección, el nacionalismo y el euroescepticismo. En

7. En referencia a la asunción de las deudas de guerra de los Estados como deuda federal tras la independencia de EEUU en 1790, iniciativa del primer secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, quien la consideró «un poderoso cemento de nuestra Unión». Xavier Vidal-Folch: «La UE acelera su salto federal» en *El País*, 13/12/2020.

8. J.A. Sanahuja: «Las cuatro crisis de la Unión Europea» en Manuela Mesa (coord.): *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, CEIPAZ, Madrid, 2012; J.A. Sanahuja: «Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos» en M. Mesa (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*, CEIPAZ, Madrid, 2017.

2016, el entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en el discurso sobre el estado de la Unión, afirmó que «nunca antes había visto gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones»⁹. Por su parte, el columnista Wolfgang Munchau habló de un «momento María Antonieta» refiriéndose a elites, en la UE y más allá, insensibles al daño causado a la sociedad, plegadas al capital especulativo e incapaces de reaccionar¹⁰.

Posiblemente fue en 2016 cuando se empezó a tomar conciencia del daño causado y de sus graves consecuencias políticas. A ello contribuyeron hechos traumáticos como el referéndum del Brexit y las elecciones en EEUU en 2016, cuyo resultado no respondía a la visión de esas elites; el ajustado resultado de las elecciones presidenciales en Francia en 2017, en las que estuvo muy cerca de triunfar la candidata del Frente Nacional, Marine Le Pen; y el auge de la extrema derecha en Europa central. La crisis de los refugiados sirios de 2015, más una crisis de gobernanza europea que una crisis migratoria, significó

Ante la crisis social en el sur de Europa, la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad

un nuevo momento existencial para la UE y mostró hasta qué punto esa cuestión estaba envenenando la política europea, impulsando el ascenso de la ultraderecha y de otras fuerzas populistas, en particular, en el Grupo de Visegrado. En 2016, en la alocución mencionada, Juncker reclamó «una Europa que proteja» frente a los riesgos de la globalización. Ante la crisis social en el sur de Europa, la eurozona tuvo que atemperar la política de austeridad, suavizando las exigencias de control de déficit, además del mayor activismo del BCE. Y ante el Brexit, la UE empezó a negociar con unidad y firmeza.

Sin embargo, a pesar de la elaboración de «libros blancos» y otros ejercicios análogos de reflexión¹¹, la UE no había logrado articular una respuesta colectiva a esos retos, ni a otros más amplios como la crisis de la globalización y del orden internacional liberal: en materia económica, la aparición de un nuevo modelo productivo basado en la robotización, la automatización y la digitalización que, por un lado, alienta un repliegue de las cadenas globales de suministro y dinámicas de relocalización (*reshoring* y *nearshoring*) y, por otro, desvela el rezago tecnológico de la UE. En materia ambiental, el ascenso de los partidos verdes en países como Francia o Alemania y la

9. J.-C. Juncker: *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*, UE, Bruselas, 14/10/2016.

10. W. Munchau: «The Elite's Marie Antoinette Moment: Right Response Is to Focus on Financial Sector and Inequality» en *Financial Times*, 27/11/2016.

11. Comisión Europea: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*, COM(2017) 2025, Bruselas, 1/4/2017.

asunción de la agenda ambiental por líderes de la derecha liberal como Emmanuel Macron o Angela Merkel mostraban la demanda social de respuestas a la emergencia climática y la imposibilidad de universalizar los patrones de producción y consumo propios de una globalización sin ataduras. En materia social y política, la UE se enfrentaba a la necesidad de reconstruir el contrato social vigente y hacer frente a la creciente desafección ciudadana y el ascenso de la ultraderecha. En cuanto al orden internacional, la impugnación del multilateralismo, el creciente nacionalismo económico y las «guerras comerciales» del gobierno de Trump, su evidente desprecio a la UE, el ascenso del «internacionalismo reaccionario» a escala global y la mayor competencia geopolítica e inestabilidad sistémica forzaron a la UE a dejar atrás su tradicional aproximación cosmopolita a la globalización, en favor de una visión más circunspecta y defensiva sobre el orden internacional y su entorno más inmediato en el Mediterráneo, los Balcanes y Europa oriental.

El Pacto Verde Europeo: respuesta a la emergencia climática y nuevo modelo socioeconómico

La respuesta europea se ha articulado, en poco tiempo, en torno de dos ejes interrelacionados. Por una parte, el Pacto Verde Europeo, lanzado como programa de gobierno de la Comisión Europea presidida por Ursula von der Leyen en julio de 2019, y como propuesta detallada en diciembre de ese año¹². Por otro lado, la necesidad de una mayor «autonomía estratégica» de la UE, ya planteada en la Estrategia Global de la UE (EUGS, por sus siglas en inglés) de 2016 por iniciativa de la entonces alta representante Federica Mogherini¹³, y que desde 2019 su sucesor, Josep Borrell, convertirá en el elemento central de la política exterior de la Unión. En palabras de Max Bergmann, se trata de un «despertar geopolítico» de la UE¹⁴.

12. U. von der Leyen: «Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo», Estrasburgo, 16/7/2019; Comisión Europea: *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final, Bruselas, 11/12/2019.

13. UE: *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE*, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Bruselas, 6/2016. V. tb. J.A. Sanahuja: «The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis» en Zhaklin V. Yaneva y Marzia Scopelliti (eds.): *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Routledge, Londres, 2019.

14. M. Bergmann: «Europe's Geopolitical Awakening: The Pandemic Rouses a Sleeping Giant» en *Foreign Affairs*, 20/8/2020.

El Pacto Verde Europeo no es solo una política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático

Es importante aclarar que el Pacto Verde Europeo no es solo una política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático, o de cuidado de la biodiversidad. Se trata, según la Comisión, de una estrategia integral para «transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva», dando prioridad a la dimensión humana de manera «justa e integradora». La dimensión sociopolítica del Pacto se reconoce expresamente: el objetivo es recuperar la confianza ciudadana y «asociar a los ciudadanos en toda su diversidad con las autoridades (...) y los sectores económicos»¹⁵.

Se trata de un programa de gran ambición y potencial transformador. Parte de una Ley del Clima para lograr la neutralidad climática en 2050 y de distintas iniciativas para la descarbonización del *mix* de energía, vía fuentes renovables, como la solar fotovoltaica, la eólica marina o el hidrógeno verde; el tránsito a la economía circular, menos intensiva en recursos naturales; un programa masivo de rehabilitación de edificios para mejorar su aislamiento; la apuesta por la movilidad sostenible e inteligente; una estrategia de conservación de la biodiversidad y la reforma de la agricultura y del uso del suelo, con la estrategia «de la granja al tenedor». Para ello se desplegarán medidas de fiscalidad «verde» y correctoras del mercado, con la reforma del sistema de comercio de derechos de emisión. En un contexto altamente financiarizado y ante una visible «trampa de liquidez», con tipos de interés negativos, se asume la necesidad de reorientar el sistema financiero y el capital privado a la transición ecológica, con el papel central de la inversión pública masiva¹⁶. También contempla medidas para paliar los costos del ajuste, como el que tendrán que afrontar, en un ejemplo frecuente, los mineros del carbón en Polonia y otros países centroeuropeos, quienes perderán sus empleos y necesitarán alguna salida laboral.

Finalmente, de manera explícita, el Pacto Verde plantea una amplia estrategia de política industrial en sectores como la energía, las tecnologías digitales o el automóvil, alentando la electromovilidad. Con ello, la UE responde a las dinámicas de desglobalización centrándose en la reconversión productiva y el crecimiento de su propio mercado interior, asumiendo que ya se ha entrado en un nuevo ciclo económico global de repliegue de las cadenas productivas. Por ello, como se verá, el Pacto Verde sirve a las aspiraciones de autonomía estratégica de la UE.

15. Comisión Europea: ob. cit., p. 2.

16. Gita Gopinath: «Global Liquidity Trap Requires a Big Fiscal Response» en *Financial Times*, 2/11/2020.

Todo lo anterior integra elementos presentes en las propuestas progresistas del Green New Deal [Nuevo Pacto Verde] sobre desfinanciarización, inversión y deuda pública, creación de empleo y «transición justa»¹⁷. Pero el Pacto Verde Europeo también es el resultado de compromisos, entre gobiernos, los actores privados y las fuerzas políticas dominantes en la UE, en particular la centroderecha que ha asumido la Presidencia de la Comisión y que mantiene la mayoría en el Parlamento Europeo. Como señala Daniela Gabor, en buena medida el Pacto Verde es una estrategia de financiarización del desarrollo y la transición ecológica, que esta autora denomina el «Consenso de Wall Street». De esta forma, el protagonismo, más que la banca pública, se ubica en las finanzas privadas, con el Estado en papel subsidiario como garante y reductor de riesgos. Para ello se proponen nuevas fórmulas de asociación público-privada que tratan de asegurar la realización del capital a través de emisiones de bonos verdes e inversiones en energías renovables conforme a una taxonomía de finanzas sostenibles y a criterios ASG (ambientales, sociales y de gobierno corporativo), cuya definición se deja en parte en el propio sector financiero¹⁸. De esta forma se trataría de asegurar la viabilidad de la globalización financiera frente al ascenso de los movimientos en favor de la justicia climática y de un «nuevo pacto verde»¹⁹.

El Pacto Verde Europeo tiene también una importante dimensión exterior, dada la naturaleza global de la emergencia climática. Promover la transición ecológica y, en particular, el Acuerdo de París, habrá de ser una meta central en la política exterior y de seguridad de la UE, y, en relación con esta última, un reconocimiento de la emergencia climática como amenaza y fuente de inestabilidad. Supondrá una diplomacia ambiental más asertiva en los foros multilaterales y en las relaciones bilaterales con EEUU, China, y otros socios en la vecindad, África, Asia y América Latina, tanto en marcos interregionales como bilaterales, para establecer «alianzas verdes» que alienten mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática²⁰. Como se mencionó, también se contempla un arancel externo para gravar importaciones intensivas en carbono. Se trataría, en suma, de utilizar el peso económico de la UE para promover estándares ambientales más exigentes en las cadenas de valor mundiales, en un ejemplo de lo que

17. Ver Ann Pettifor: *The Case for a New Green Deal*, Verso, Londres, 2019 y David Roberts: «The Green New Deal, Explained» en *Vox*, 30/4/2019.

18. Comisión Europea: «Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance», Bruselas, 3/2020.

19. D. Gabor: «The Wall Street Consensus» en *SocArXiv*, 2/7/2020.

20. Wulf Reiners y Sven Grimm: «The European Green Deal Must Turn Global» en *The Current Column*, German Development Institute, 14/12/2020.

Anu Bradford llama el «poder regulatorio» de la UE, y que constituye una de las manifestaciones más notables, aunque poco visibles, del papel de la Unión en los asuntos mundiales²¹.

El liderazgo climático ya era parte de la narrativa e identidad internacional de la UE, pero ello plantea problemas de coherencia de políticas, en materia de comercio o financiación del desarrollo. Los objetivos climáticos deberán suponer 40% de las asignaciones del instrumento financiero de la cooperación al desarrollo de la UE para el MFF 2021-2027, que deberá así abandonar los proyectos de combustibles fósiles y centrarse en fuentes renovables y mejora de la eficiencia. También se plantean en la política comercial, como ilustran los debates sobre el Acuerdo UE-Mercosur y la deforestación de la Amazonía. El Pacto Verde Europeo plantea la necesidad de añadir a los futuros acuerdos de asociación de la UE un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años 90, de manera obligatoria, se incluye en todos los acuerdos de la UE con terceros países²².

Buscando un lugar en el mundo: autonomía estratégica y «Doctrina Sinatra»

El deterioro del entorno estratégico en la vecindad, el declinante compromiso de EEUU con la OTAN, los procesos de cambio de poder, la aparición de nuevos riesgos en el ámbito climático y tecnológico, y el retroceso del orden internacional liberal y la democracia a escala global llevaron a la UE a una profunda revisión de su EUGS. Su primera versión, «Una Europa segura en un mundo mejor», elaborada en 2003 bajo la dirección de Javier Solana como alto representante, mostraba una visión confiada y optimista de la globalización y de las posibilidades de trasladar al plano multilateral el *ethos* cosmopolita y la práctica de gobernanza multinivel de la UE. La nueva EUGS, lanzada en 2016 por Mogherini, describía un mundo hostil y reacto a ser reformado, «más interconectado, disputado y complejo», en el que la propia existencia de la UE estaba en cuestión, y reclamaba «una Europa más fuerte» y más autónoma. En parte, ese cambio de perspectiva reflejaba el ascenso de la extrema derecha en la UE y la difusión al centro político de sus discursos de securitización de las migraciones o de las relaciones internacionales.

21. A. Bradford: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford UP, Oxford, 2020, p. 207.

22. J.A. Sanahuja: «Acordo Mercosul-UE: por uma cláusula ambiental vinculativa» en *Folha de S. Paulo*, 16/10/2020.

Pero lo más relevante quizás era la revisión de las relaciones de la UE con EEUU, que, con la administración Trump, estaban demoliendo el sistema multilateral; y con una China que se mostraba más nacionalista, asertiva y autoritaria. Al hablar de una «Comisión geopolítica», la presidenta Von der Leyen reconocía, en suma, que no se podía seguir dando por sentado el orden internacional liberal; y que la UE ya no podía ignorar la política de poder y la competencia interestatal.

La pandemia de covid-19 fue también un catalizador del debate sobre la autonomía estratégica y la relación con China, al revelar la extraordinaria dependencia de la UE de las cadenas de suministro transnacionales, especialmente las que tienen su origen en ese país. En la primera ola de la pandemia se descubrió que la UE no producía medicamentos esenciales, como el paracetamol, o respiradores, y se encontró inerme frente a la «diplomacia de la mascarilla» de China, todo lo cual suscitó un intenso debate –de nuevo, con fuertes tintes securitarios– sobre el imperativo estratégico de recuperar capacidades industriales autónomas²³.

En primera instancia, en palabras del alto representante Borrell, el propósito de la autonomía estratégica de la UE sería evitar «verse aprisionada» entre EEUU y China, frente a las pretensiones de esos dos actores de establecer un sistema internacional basado en una nueva bipolaridad o una reedición de la Guerra Fría²⁴. Hay que precisar que esa expresión ha sido parte de discursos nacionalistas o electoralistas, pero no responde a la realidad de profunda interdependencia que caracteriza las relaciones de ambos actores entre sí y con el resto del mundo²⁵.

Para ello, según Borrell, la UE debe poder «actuar a su manera», de ahí que hable de una «Doctrina Sinatra» –en referencia a su canción «My Way»–, que otros medios prefieren llamar la «doctrina Borrell»²⁶. Ello supone ver el mundo con lentes propias; defender sus valores e intereses y «hablar el lenguaje del poder», como otras potencias, utilizando mejor los instrumentos de los que dispone la UE, en particular, la influencia (*leverage*) que supone el mercado interior.

Soberanía o autonomía estratégica –ambos términos se utilizan indistintamente– es un concepto que alude a la condición de actor (*actorness*) de

Según Borrell, la UE debe poder «actuar a su manera», de ahí que hable de una «Doctrina Sinatra» –en referencia a su canción «My Way»–

23. J. Borrell: «The Post-Coronavirus World is Here Already», resumen de políticas, European Council on Foreign Relations, 4/2020.

24. J. Borrell: «La doctrina Sinatra» en *Política Exterior* N.º 197, 2020.

25. J.A. Sanahuja: «¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 N.º 2, 4-6/2020.

26. J. Borrell: «La doctrina Borrell» en *Le Grand Continent*, 14/12/2020.

la UE y a su agencia. Permite que la UE pueda proceder de manera autónoma y elegir si actúa o no, cuándo y en qué áreas, con países afines. La autonomía estratégica implica la capacidad tanto de decidir como de implementar decisiones de una manera autónoma. No se refiere a la autosuficiencia, sino a contar con los medios y las herramientas para reducir la dependencia del exterior en áreas consideradas estratégicas, como la política exterior y de seguridad, la economía o la energía. Cabe añadir que los prerequisites para la autonomía estratégica serían la visión estratégica común, la voluntad política —un término que aquí alude a la posibilidad de tomar decisiones por parte de un actor político complejo, como la UE— y las capacidades autónomas para actuar²⁷.

La visión común se está desarrollando a través de un «compás estratégico» que comporta un análisis común de amenazas y riesgos y un diálogo con las estrategias nacionales de seguridad y defensa, que se pretende culminar en 2022. En el ínterin, reaparecen viejos dilemas estratégicos de Europa y, en particular, respecto al vínculo transatlántico, entre norte y sur, y de cara a Rusia y Europa oriental. Por ejemplo, la llamada «Doctrina Macron» hace una lectura de la autonomía estratégica, sea en defensa o política industrial, más autosuficiente, cerrada y proteccionista, con ecos neogaullistas²⁸. Desde Alemania, la ministra de Defensa, Annegret Kramp-Karrenbauer, respondió recordando la importancia del vínculo atlántico. El propio Borrell ha señalado que fortalecer vínculos con otros países y regiones, con posiciones

Esas lentes propias de la «Doctrina Sinatra» ya ofrecen una nueva mirada sobre China, más recelosa y exigente que antes

propias, fortalece la autonomía estratégica de la UE, y no al revés. Y en ese debate, de nuevo, emerge una evidencia: que la UE y sus Estados miembros tendrán que asumir más costos, políticos y en presupuesto y recursos, si de verdad quieren lograr ese objetivo.

Esas lentes propias de la «Doctrina Sinatra» ya ofrecen una nueva mirada sobre China, más recelosa y exigente que antes. El mismo alto representante describe en términos muy duros la evolución de la política mundial china, antaño promotora de un «ascenso armonioso» y ahora más expansionista y militarista en su vecindad y, en particular, en el Mar de China meridional, y más agresiva en sus formas, con la diplomacia de los «lobos guerreros». Y también su autoritarismo,

27. Suzanna Anghel: «Strategic Sovereignty for Europe», European Parliament Research Service PE 652.069, 9/2020. V. tb. Giovanni Grevi: «Strategic Autonomy for European Choices: The Key to Europe's Shaping Power», informe para discusión, European Policy Center, 19/7/2019.

28. «La doctrina Macron. Una entrevista con el presidente francés» en *Le Grand Continent*, 16/11/2020.

ahora reforzado con nuevas tecnologías, visible, en particular, en Hong Kong; su posición revisionista respecto al multilateralismo; y su expansión económica y búsqueda del liderazgo tecnológico, que ya afecta a intereses occidentales y, en particular, a la UE²⁹.

Este planteamiento, más firme y crítico, pero también más argumentativo, no debe equipararse al discurso culpabilizador sobre China de la administración Trump. En EEUU, el *China bashing* [la «paliza» a China] es parte de un giro hacia la ultraderecha de los republicanos y ha servido para legitimar una dañina política de confrontación, guerras comerciales y «desacople» económico. En la UE, el resultado es una estrategia más sutil y compleja, en la que China es competidor económico y rival sistémico, y a la vez socio importante en el comercio y en la cooperación, con objetivos compartidos, frente al cambio climático o la lucha contra el covid-19; y en negociaciones en las que habrá que encontrar salidas equilibradas para los intereses de ambas partes. A partir de esa visión, en marzo de 2020 la UE renovó su estrategia hacia China —la anterior databa de 2016—³⁰ y desde entonces ha mantenido distintas reuniones de alto nivel para redefinir la relación mutua. La UE también ha revisado distintas políticas para hacer frente a la desinformación procedente de China, atajar su «multilateralismo selectivo», exigirle reciprocidad en el acceso a los mercados, el trato a la inversión y las ayudas públicas, y evitar que las inversiones de empresas chinas afecten intereses claves de la UE. En estos aspectos la UE se aproxima a la visión que anuncia la administración Biden y propone renovar el vínculo transatlántico para defender el orden liberal internacional —en particular, con la propuesta de Biden de una cumbre de democracias— y una agenda común frente a China en tecnologías críticas³¹.

En cuanto a la toma de decisiones, la «doctrina Borrell» abunda sobre aspectos ya tratados en la EUGS en 2016: la política exterior, de seguridad y de defensa, al ser competencias de los Estados miembros y de construcción intergubernamental, requieren de la unanimidad. Para ser efectivas necesitan de la mayoría cualificada, que Borrell reclama, si bien se puede avanzar con un mayor uso de las geometrías variables y la cooperación estructurada, la abstención constructiva y la propia iniciativa del alto representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Para «hablar con el lenguaje del poder» también se necesita de una acción más integrada y coherente por

29. J. Borrell: «La doctrina Sinatra», cit., p. 48.

30. Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad: «EU-China: A Strategic Outlook», JOIN(2019) 5 final, Bruselas, 13/3/2019.

31. Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad: «A New EU-US Agenda for Global Change», JOIN(2020) 22 final, Bruselas, 2/12/2020.

parte del SEAE y la Comisión, aún dominada por una actuación tecnocrática y fragmentada en «silos»: en comercio, cooperación al desarrollo, clima, energía o migraciones. Como consecuencia del reparto de competencias en la propia Comisión, aún no están aseguradas la coherencia y la dirección política del conjunto por parte del SEAE y el alto representante.

La autonomía estratégica remite a una agenda de capacidades más amplia, en asuntos como los regímenes de sanciones –con innovaciones como las aplicables a responsables de ciberataques– o la defensa comercial. Se extiende a la defensa, con numerosas iniciativas cuyo análisis excede los límites de este artículo; y abarca, finalmente, el conjunto de las políticas de la UE: en energía, comercio, e incluso el rol del euro como moneda de reserva. También inciden el Pacto Verde Europeo y las estrategias digital y de política industrial de la Unión, que de manera expresa se plantean con la visión geopolítica de la soberanía europea³². Más que la falta de capacidades materiales, los límites se encuentran en la fragmentación de políticas y la falta de acuerdo en el seno de la UE, como ilustra el caso de la tecnología 5G.

Una UE geopolítica y las relaciones con América Latina y el Caribe

¿Qué significa, en América Latina y el Caribe, una UE geopolítica y una mayor autonomía estratégica? ¿Cómo se despliega la «Doctrina Sinatra» en las relaciones birregionales? Esta supondría llevar adelante una estrategia de implicación constructiva hacia América Latina y el Caribe y contar con voz propia a la hora de promover coaliciones efectivas con los gobiernos y los actores relevantes, en cada caso, en la región. Se trata de impulsar coaliciones flexibles y abiertas que permitan conjugar intereses mutuos frente a la crisis de la globalización y el multilateralismo, y abrir opciones de cara a la política de poder de otros actores externos, así como afirmar los valores comunes frente a quienes tratan de impugnarlos en ambas regiones desde posiciones liberales, ultranacionalistas y de extrema derecha.

Para la UE, esto exige una acción más coherente, que combine objetivos y medios en distintas áreas de acción, asumiendo que las cuestiones de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible son también asuntos de política exterior, en una lógica más repolitizada e integrada. Un ejemplo es

32. Comisión Europea: «Strategy on Shaping Europe's Digital Future», COM(2020) 67 final, Bruselas, 19/02/2020; y «A New Industrial Strategy for Europe», COM(2020) 102 final, Bruselas, 10/3/2020.

la vinculación del Acuerdo UE-Mercosur con el Acuerdo de París sobre cambio climático, que ha servido como elemento de contención ante el riesgo de retirada de Brasil del Mercado Común del Sur (Mercosur) y su alineamiento con EEUU, y ha incrementado los costos de la nefasta política ambiental de Bolsonaro. Implica también un compromiso más fuerte y mayor inversión de capital político, recuperando, en primer lugar, el diálogo de alto nivel. Desde 2015, a causa de las fracturas provocadas por la crisis venezolana y la pérdida de peso de América Latina en la política exterior de la UE, no se celebran cumbres birregionales, y solo cinco años después, en diciembre de 2020, se ha celebrado una reunión ministerial informal, de la cual salió el compromiso de organizar una cumbre a finales de 2021.

Sea o no posible esa cumbre, la estrategia para América Latina y el Caribe propuesta por la Comisión en abril de 2019 llama a jugar un papel político más activo aunando esfuerzos con los países y los actores sociales más dispuestos, mediante «geometrías variables», evitando el mínimo común denominador de las cumbres y un enfoque único que impida reconocer la diversidad de la región. Así, se puede actuar con una combinación juiciosa de acción bilateral y regional, con agrupamientos *ad hoc*, con gobiernos y otros actores, adaptados a cada caso³³.

Ejemplo de esa actuación más autónoma y flexible sería el tradicional rechazo de las sanciones de la Ley Helms-Burton contra Cuba. En 2017, el gobierno de Trump decidió aplicar plenamente esta ley, hasta ese momento parcialmente en suspenso. En respuesta, la UE actualizó su «Estatuto de bloqueo», que permite que los afectados por sanciones derivadas de esa ley puedan iniciar acciones legales en territorio de la UE contra las empresas estadounidenses que las hayan impulsado. Una lógica similar puede verse en la posición de la UE en la crisis de Venezuela, con el establecimiento del Grupo de Contacto Internacional y el rechazo a las sanciones generalizadas de EEUU, que, sin ser su causa, están agravando la crisis humanitaria que vive el país. También cabe mencionar la actuación coordinada de los Estados miembros de la UE que son parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsada por el alto representante, frente a la candidatura propuesta por la administración Trump para presidir ese banco. La falta de acuerdo en América Latina para defender una candidatura propia permitió que fuera elegida la de EEUU, pero la posición de la UE fue un ejemplo de autonomía

33. Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad: «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común», JOINT(2019) 6 final, Bruselas, 16/4/2019.

estratégica en defensa del multilateralismo que, de haberse dado del lado latinoamericano, también habría contribuido a afirmar la autonomía de esa región.

Por ello, los acuerdos de asociación, como el hoy cuestionado Acuerdo UE-Mercosur, no deben verse como meros «TLC» o acuerdos de libre comercio. Tienen un marcado carácter geopolítico: son herramientas para la autonomía estratégica de ambas regiones frente a la crisis de la globalización y una supuesta bipolaridad entre EEUU y China, que situaría a América Latina y a la UE en una posición de subordinación estratégica. Ni el Mercosur ni la UE se constituyeron como meras áreas de libre comercio, y un acuerdo entre ambas tampoco puede verse, de manera reduccionista, en esos términos. Los acuerdos pueden verse también como un espacio común de diálogo de políticas y de convergencia regulatoria para el cambio de los modelos de producción y consumo. Es cierto que hay incoherencias entre ese Acuerdo y el Pacto Verde Europeo, pero eso no comporta su rechazo, sino su adaptación para que sirva a una transición productiva verde en ambos grupos regionales.

En ese contexto, hay que recordar que ante América Latina y el Caribe, una UE geopolítica que quiere conciliar intereses y valores ha de asumir una agenda societal más amplia. La UE es ahora el único actor global que se aproxima a América Latina con políticas centradas en las preocupaciones claves de sus sociedades: la inclusión social, la igualdad de género, el empleo, la calidad de la democracia, los derechos humanos, la seguridad y la paz, el medio ambiente y todo aquello que integra la Agenda 2030 y que supone la renovación del «contrato social». En particular, la relación birregional es una oportunidad para que la UE desarrolle la dimensión externa del Pacto Verde Europeo, y América Latina pueda avanzar en sus objetivos de transición ecológica y neutralidad climática, ambos en el marco del Acuerdo de París. El covid-19, en este marco, es la cuestión más urgente en esa relación a la vez societal y geopolítica. La acción de la UE y la relación birregional pueden ser más efectivas a través de una respuesta multilateral robusta en materias como el acceso a la financiación externa, el tratamiento de la deuda de la región, o el acceso universal y equitativo a las vacunas. Las crisis sistémicas –como lo es la que se ha generado con el covid-19– son una oportunidad para el cambio, más que para el retorno a la normalidad. Como se remarcó en el diálogo ministerial del 14 de diciembre, más allá de preservar medios de vida y actividad productiva, la cooperación birregional debería promover una estrategia de recuperación y salida de la crisis que sea digital y verde, pero también y, sobre todo, social, y que, de esa manera, reafirme la relevancia geopolítica de esa relación. 

Prosur: ¿integración o revancha ideológica?

Carlos Ominami P.

El Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) buscó reemplazar a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en una clave más conservadora. No obstante, el resultado es muy poco significativo. Y la falta de coordinación y de ambición integradora es más patente en el contexto de la pandemia de covid-19, las respuestas sanitarias y la competencia mundial por las vacunas.

El primer anuncio de la constitución del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) lo hizo el presidente de Colombia Iván Duque el 14 de enero de 2019. Su creación formal tuvo lugar el 22 de marzo de ese año en Santiago de Chile, en un encuentro de presidentes convocado por Sebastián Piñera. Son ocho los países miembros: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú. Bolivia se limitó a la condición de país observador y Uruguay, a la de simple invitado. La Venezuela de Nicolás Maduro fue excluida.

De acuerdo con la declaración inicial de Santiago, el Prosur surge como «mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercado, la agenda social (...)». Para su incorporación se establecieron dos requisitos básicos: vigencia plena del Estado de derecho y respeto pleno a las libertades y los derechos humanos. De acuerdo

Carlos Ominami P.: es director de la Fundación Chile 21 y vicepresidente del Foro Permanente de Política Exterior. Anteriormente se desempeñó como ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile (1990-1992) y fue senador entre 1994 y 2010.

Palabras claves: integración, Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), América Latina.

con la misma declaración, el Prosur debería enfocar su trabajo en seis áreas específicas: infraestructura, energía, salud, defensa, seguridad y combate al crimen, y gestión de riesgos y desastres. A solicitud de la Presidencia *pro tempore* de Chile, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), le brinda asesoramiento estratégico y apoyo técnico para el desarrollo de las agendas de los grupos de trabajo y las plataformas tecnológicas del foro.

Los principales impulsores del Prosur han sido, sin dudas, los presidentes Piñera y Duque. En consecuencia, no es casualidad que su creación haya tenido a Santiago de Chile como sede y a Piñera encabezando la primera Presidencia *pro tempore*, mientras que la segunda es en la actualidad ejercida por el mandatario colombiano. En especial para Piñera, el Prosur constituía una plataforma útil para posicionarse internacionalmente como el principal líder sudamericano. 2019 iba a ser decisivo en la construcción de esa proyección internacional. Por un lado, estaba convenido que Chile albergaría la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP25). Además, el país debía ser la sede de la reunión anual del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Entre los meses de noviembre y diciembre se darían cita los principales líderes del mundo. Era una oportunidad única para proyectar un liderazgo internacional en una región marcada por el ocaso de liderazgos progresistas que habían tenido gran figuración en la escena internacional durante el periodo anterior. En los meses previos, Piñera había llegado a afirmar que la cumbre de APEC sería el escenario en el cual los presidentes Donald Trump y Xi Jinping firmarían una tregua en la guerra comercial que tenía enfrentados a Estados Unidos y China. La foto de Piñera entre Xi y Trump ilustraría el ascenso del presidente chileno al estrellato internacional.

El 9 de octubre, Piñera todavía podía declarar que «Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada». Pocos días después, el 18 de octubre, estalló una revuelta social sin precedentes. Las movilizaciones tendrían un momento cúlmine con la marcha del 25 de octubre en la que participaron millones de personas en Santiago y las principales capitales regionales. Esa marcha es unánimemente considerada como la mayor en la historia del país. Frente a la magnitud y profundidad del cuestionamiento social, el gobierno no tuvo más remedio que anunciar, el 30 de octubre, que Chile ya no sería sede de las cumbres de la APEC y la COP25, esgrimiendo que su prioridad sería concentrarse en dar solución a las demandas de la ciudadanía para superar la grave crisis social.

El estallido tronchó brutalmente el afán de proyección internacional de Piñera. De jefe de Estado de un país modelo se transformó en un presidente asediado por los cuatro costados y cuyos niveles de rechazo no cesarían



de caer hasta alcanzar niveles récord de un solo dígito¹. Luego vendría la pandemia de covid-19. El gobierno aprovechó la situación para intentar recuperar puntos frente a la ciudadanía, desplegando lo que consideraba sus grandes capacidades de gestión. Tuvo éxito en su esfuerzo para evitar el colapso hospitalario a través de una reconversión masiva de camas y la adquisición de centenares de ventiladores mecánicos. Se desentendió sin embargo del combate al virus fuera de los hospitales a través del testeo, la trazabilidad y el aislamiento. Como resultado, los anuncios de que «Chile está bien preparado para enfrentar la pandemia» fueron cruelmente desmentidos por la realidad. A finales de mayo de 2020, Chile figuraba entre los diez países con mayor número de contagiados y fallecidos por millón de habitantes.

Un balance pobre

El Prosur está próximo a cumplir dos años de funcionamiento. En diciembre pasado, al momento de entregar a Colombia la Presidencia *pro tempore* del foro, Piñera presentó el «Informe de Gestión 2019-2020»². En su introducción se habla de «avances significativos» y «aporte relevante». A propósito de la pandemia, se hace referencia a «respuestas oportunas para mitigar los efectos multidimensionales de estas crisis» y a la celebración de cuatro cumbres presidenciales (virtuales) que «han permitido coordinar acciones para avanzar y superar juntos la pandemia».

Algunos críticos acérrimos del Prosur han afirmado irónicamente que este no pasa de ser un grupo de WhatsApp entre presidentes. Es una exageración. El «Informe de Gestión» entrega información sobre las cuatro cumbres presidenciales, la formación de los diversos grupos de trabajo y la formulación de planes de acción. Se nota aquí el aporte técnico de instituciones de prestigio como el BID y el INTAL. Sin embargo, una lectura exhaustiva, incluso benevolente, del informe no permite identificar en ninguna de las áreas prioritarias algún resultado concreto relevante. Más aún, en la declaración suscrita por los presidentes Piñera y Duque al momento de la entrega de la Presidencia *pro tempore* se hizo hincapié en «la coordinación en trabajos de medioambiente y cooperación para alcanzar un acceso universal a la vacuna contra el covid-19».

1. En la actualidad, de acuerdo por ejemplo con la empresa Critería, de reconocida solvencia técnica, la aprobación de Piñera alcanza el 7%.

2. Ministerio de Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, 12/2020.

A decir verdad, no se registran resultados de alguna significación en ninguna de estas dos áreas. Más aún, en materia medioambiental, al mismo tiempo que Chile ejercía la presidencia del foro, el gobierno de Piñera ratificaba su decisión de no suscribir el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú. La decisión del gobierno de Chile contraviene una larga tradición de la política exterior chilena en materia de respaldo al multilateralismo y resulta particularmente grave toda vez que Chile fue uno de los promotores del acuerdo, junto con Costa Rica. Es bien sabido que fueron las presiones empresariales las que llevaron a una decisión que afecta seriamente el prestigio internacional y la credibilidad de Chile en cuanto a su disposición a cumplir con normas ambientales básicas. En este plano constituye una grave excepción. Es prácticamente el único país de la región que no firmó este acuerdo dando como pretexto que «contiene obligaciones ambiguas». El resto de los países que integran el Prosur suscribió el Acuerdo. Falta todavía saber cuántos lo ratificarán en sus respectivos parlamentos.

Asimismo, las «acciones comunes» para enfrentar la pandemia son inexistentes. En el campo sanitario cada país ha debido valerse con sus propios medios. No hay registro de ninguna cooperación relevante entre países. En particular, en el caso del acceso a las vacunas, toda la información disponible muestra que son los países los que de manera estrictamente individual y con muchas dificultades están buscando garantizar el acceso de sus poblaciones. Así, por ejemplo, Chile ha tratado de asegurarse estableciendo convenios con todos los principales fabricantes y pudo acceder, al momento de escribir este artículo, a una muy pequeña provisión de 20.000 dosis de la vacuna producida por Pfizer/BioNTech. Por su lado, Argentina consiguió un primer envío de 300.000 dosis de la vacuna rusa Sputnik v en medio de la polémica sobre su efectividad y transparencia. No hay indicios de acciones comunes para comprar insumos médicos. En el ámbito del financiamiento internacional, cada país ha buscado también resolver unilateralmente sus necesidades crediticias y no se tienen noticias de progresos significativos en otras áreas anunciadas por los presidentes, como el libre tránsito de bienes, la apertura de fronteras y el intercambio de conocimientos epidemiológicos.

Las «acciones comunes» para enfrentar la pandemia son inexistentes

Mucha improvisación, grandes silencios

En materia de improvisación y desatino, la Operación Cúcuta quedará en los anales de los bochornos internacionales. Aunque se fraguó en el interior del

Grupo de Lima³, la mayoría de los presidentes no concurrieron a esa localidad colombiana en la frontera con Venezuela. Ni Jair Bolsonaro, ni Mauricio Macri ni Martín Vizcarra aparecieron por allí. La operación constituyó una suerte de preestreno internacional de lo que Colombia y Chile querían que fuera el Prosur. La Operación Cúcuta tuvo lugar el 22 de febrero de 2019. Es cierto, el Prosur todavía no existía formalmente, pero su creación había sido ya anunciada por el presidente colombiano. La idea era acompañar el ingreso de ayuda humanitaria desde la frontera entre Colombia y Venezuela, provocando un impacto tan fuerte en el Ejército Bolivariano que precipitaría la caída de Nicolás Maduro. Juan Guaidó, reconocido por medio centenar de países como «presidente encargado», podría hacer así su entrada triunfal en Venezuela acompañado por Duque y Piñera, además del paraguayo Mario Abdo Benítez. Pero no solo no se produjo la esperada desertión masiva en las filas del ejército, sino que ni siquiera se logró hacer ingresar la ayuda. De acuerdo con las informaciones de prensa, no más de 60 soldados venezolanos se asilaron en Colombia. Al final del día, Maduro, de quien se decía que «tenía los días contados», terminó fortalecido, mientras que los protagonistas de la operación debieron deshacerse en explicaciones.

Más grave aún que la improvisación de la Operación Cúcuta fue el silencio sobre lo que, en sentido estricto, fue un golpe de Estado en Bolivia. Este se produjo el 10 de noviembre de 2019, luego de varias semanas de protestas dirigidas por las fuerzas de oposición contra el gobierno de Evo Morales, al que acusaban de haber cometido fraude electoral. Las estadísticas oficiales dan cuenta de 32 fallecidos y 715 heridos en las manifestaciones y enfrentamientos que terminaron con la «sugerencia» de renuncia de Morales formulada ni más ni menos que por Williams Kaliman, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. Los resultados electorales fueron objetados por la oposición basándose para ello en el informe de la misión de la Organización de Estados Americanos (OEA), que acusó «irregularidades» en el proceso. Facilitó la acusación de fraude el hecho de que el conteo entregado en la noche de la elección arrojaba 45,28% para Morales y 38,16% para Carlos Mesa, resultado que, de mantenerse, obligaba a una segunda vuelta que la oposición unida esperaba poder ganar. Sin embargo, ese conteo correspondía a solo 84% de los votantes. Faltaba escrutar el resto, esencialmente rural y aplastantemente favorable a Morales. Al fin, de acuerdo con los resultados oficiales, Morales ganó la elección del domingo 20 de octubre con 47% de los votos y justo más de

3. 12 países americanos suscribieron, en un principio, la declaración: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, uniéndose posteriormente Guyana, Haití, Santa Lucía y Bolivia. Contó también con el apoyo de Barbados, EEUU, Granada y Jamaica. El propósito del grupo es concertar acciones contra el gobierno de Nicolás Maduro.

10 puntos de diferencia con respecto a Mesa, que quedó en segundo lugar⁴. Pero la sospecha de fraude se había difundido ampliamente, y a ella se agregaba la acusación de ilegalidad de la candidatura de Morales en virtud del resultado adverso del referéndum de febrero de 2016, en el cual se consultó por la posibilidad de su reelección y ganó el «No» por escaso margen. En noviembre de 2019, la senadora Jeanine Áñez fue designada como «presidenta interina», pero el Movimiento al Socialismo (MAS) retomó al poder en octubre pasado con más de 55% de los votos.

El silencio respecto de los acontecimientos en Bolivia es el más grave, pero no el único. Nada ha dicho tampoco el Prosur respecto a las graves violaciones a los derechos humanos cometidas recientemente tanto en Chile como en Colombia. En el caso de Chile, cuatro informes internacionales han documentado la práctica de graves violaciones a los derechos humanos⁵.

El Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) no deja dudas. En las conclusiones, afirma: «De la información recopilada por la ACNUDH, hay razones fundadas para sostener que, a partir del 18 de octubre, se han producido un elevado número de violaciones graves a los derechos humanos. Estas violaciones incluyen el uso excesivo o innecesario de la fuerza que resultó en la privación arbitraria de la vida y en lesiones, la tortura y malos tratos, la violencia sexual y las detenciones arbitrarias». Y agrega:

«En este contexto, la ACNUDH ha podido observar que ciertas violaciones a los derechos humanos, en particular el uso indebido de armas menos letales y los malos tratos, son reiteradas en el tiempo, en el espacio y con respecto a quienes son los supuestos perpetradores y las víctimas», para rematar señalando: «La gestión de las manifestaciones por parte de Carabineros se ha llevado a cabo de manera fundamentalmente represiva. Carabineros ha incumplido, de forma reiterada, con el deber de distinguir entre manifestantes violentos y personas que se manifestaban pacíficamente».

Por su parte, en Colombia se han cumplido ya cuatro años desde la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Sin embargo, la violencia

Nada ha dicho el Prosur respecto a las graves violaciones a los derechos humanos cometidas tanto en Chile como en Colombia

4. El sistema electoral boliviano establece que un presidente puede ser elegido en primera vuelta si supera el umbral de 40% y alcanza una diferencia de más de 10 puntos sobre el segundo candidato de mayor votación.

5. Estos informes han sido realizados por Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

contra dirigentes sociales, activistas de derechos humanos y campesinos e indígenas sigue presente. Solo durante 2020 se registraron 255 personas asesinadas en 66 masacres. Asimismo, se estima que la misma suerte corrieron 244 ex-combatientes desmovilizados en virtud de los Acuerdos de Paz⁶. Los informes de la ACNUDH respecto de Colombia son categóricos. En su reporte de febrero de 2020, la ACNUDH

continuó observando la persistencia de altos niveles de violencia que generaron graves violaciones a los derechos humanos. De particular preocupación fueron las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos y a los pueblos indígenas, y el incremento en los casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida, así como graves violaciones a los derechos humanos cometidas contra niñas y niños en el contexto de la violencia y el conflicto armado. El ACNUDH ha reiterado la necesidad de atender las causas estructurales que generan violencia, especialmente en las zonas rurales, y que están relacionadas con la falta de acceso a los derechos humanos.

También observó

un incremento en la respuesta militar a situaciones de violencia e inseguridad. Aunque existen protocolos, normativas y políticas públicas que regulan la participación del ejército en situaciones relacionadas con la seguridad ciudadana, estos no fueron aplicados completamente en diferentes contextos de algunas zonas rurales de Arauca, Antioquia, Caquetá, Cauca, Córdoba, Cesar, Chocó, Meta, Nariño y Norte de Santander, e incluso en centros urbanos como Convención, Medellín, Santa Marta y Valledupar. En estos lugares, el ejército realizó operaciones antinarcóticos y de prevención y persecución de delitos, para los cuales el entrenamiento, equipamiento y naturaleza de las funciones militares son inapropiados. Según datos de la policía, en varios municipios de Arauca, Catatumbo, Norte del Cauca y Sur de Córdoba se incrementó el número de homicidios, a pesar del aumento de la presencia militar.⁷

Aunque el respeto pleno a los derechos humanos fue definido como condición imprescindible para ser parte del Prosur, el foro ha

6. Foro Permanente de Política Exterior: «Colombia, no a la indiferencia», 18/12/2020.

7. «El 2019, un año muy violento para los derechos humanos en Colombia» en *Noticias ONU*, 26/2/2020.

pasado por alto las graves violaciones en Chile y Colombia demostrando de esta manera que más que una instancia autónoma y objetiva de países es un espacio al servicio de los intereses políticos de sus fundadores: los presidentes Piñera y Duque.

El mismo sesgo tienen los silencios respecto a la contingencia política en Ecuador. De cara a las elecciones presidenciales que deben celebrarse el próximo 7 de febrero, el gobierno de Lenín Moreno se ha involucrado a fondo para impedir la participación del ex-presidente Rafael Correa y de quienes forman parte de su movimiento. En un caso típico de *lawfare*, esto es, de manipulación de la justicia con fines políticos, se consiguió inhabilitar a Correa para presentarse a la elección primero como presidente y luego como vicepresidente. El gobierno intentó también, finalmente sin éxito, prohibir la participación del ticket encabezado por Andrés Arauz. Las encuestas muestran que este binomio es altamente competitivo. Esa es la razón por la cual se buscó por todos los medios evitar su participación. Todo esto frente, nuevamente, al silencio cómplice de las autoridades del Prosur.

Estos silencios no son de extrañar. Forman parte de un patrón de conducta unilateral de más larga data. Alineados con EEUU en el combate contra el gobierno de Maduro en Venezuela animado por el llamado Grupo de Lima, los fundadores del Prosur hicieron sin embargo la vista gorda frente a la grosera instrumentalización del Parlamento y la justicia en Brasil para provocar la destitución de Dilma Rousseff y la inhabilitación de Luiz Inácio Lula da Silva como candidato, lo que terminó abriendo paso a la elección del ultraderechista Jair Bolsonaro como presidente de Brasil.

Estos silencios no son de extrañar. Forman parte de un patrón de conducta unilateral de más larga data

El Prosur como revancha ideológica

Con razón, el ex-presidente de Colombia y ex-secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) Ernesto Samper considera el Prosur como una especie de «revancha ideológica»⁸. En la lógica de las fuerzas conservadoras, la declinación de los gobiernos progresistas que hegemonizaron la política sudamericana durante la primera década de los 2000 iba a ser seguida por un nuevo ciclo de gobiernos de derecha de inspiración neoliberal y alineados con EEUU⁹.

8. «Samper: el Prosur es un desquite ideológico» en *Zoom*, 1/4/2019.

9. Para un balance de los gobiernos progresistas, v. C. Ominami (ed.): *Claroscuros de los gobiernos progresistas*, Catalonia, Santiago de Chile, 2017.

La Unasur surgió en 2008 con la firma de un Tratado Constitutivo que entró en vigor en 2011 con el objetivo de «construir una identidad y ciudadanía suramericana y desarrollar un espacio regional integrado». La integraban los 12 países de América del Sur. Jugaron sin embargo un papel determinante en su concepción los presidentes Lula da Silva, Cristina Fernández, Evo Morales, Hugo Chávez y Rafael Correa. Durante sus seis años de funcionamiento, la Unasur consiguió realizar un conjunto de acciones que arrojan un balance más que razonable, especialmente en el ámbito de la concertación política. Fue así como la Unasur contribuyó a la gestación del Acuerdo de Paz en Colombia. Y consistente con su vocación democrática, condenó el golpe de Estado parlamentario que, en abierta vulneración al derecho de defensa, destituyó en un juicio sumario de un día al presidente Fernando Lugo en junio de 2012, y suspendió la participación de Paraguay en la organización. Esta se restableció luego de las elecciones presidenciales de abril de 2013, que fueron ganadas por el representante del Partido Colorado Horacio Cartes.

En el plano de la integración regional, un aporte significativo de la Unasur fue la Iniciativa para la Integración Física Regional Suramericana (IIRSA). Mediante esta iniciativa se buscaba incentivar «una revisión de las políticas en materia de servicios de infraestructura y transporte y la adopción de un nuevo paradigma que incorpore una visión integral y sostenible». Todo esto, a través de «la mejora y el fortalecimiento de la institucionalidad en América del Sur y el Caribe, incrementando la coordinación y coherencia en el propio Estado y consolidando la relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos»¹⁰. Se trata de una tarea en gran medida pendiente en un subcontinente especialmente poco integrado desde el punto de vista de la infraestructura física, para la cual será útil retomar hacia adelante los avances realizados en el marco de IIRSA.

La Unasur no pudo superar las definiciones ideológicas para transformarse en una institución capaz de sobrevivir a los cambios políticos

Fue también mérito de la Unasur la creación del Consejo de Defensa Suramericano, que hizo una contribución significativa a la consolidación de América del Sur como zona de paz y la generación de consensos para la cooperación regional en materia de defensa. Sin embargo, la Unasur no pudo superar las definiciones ideológicas de

sus inspiradores para transformarse en una institución capaz de sobrevivir a los cambios políticos. Su progresiva ideologización, sumada al derecho a veto

10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): «Unasur: infraestructura para la integración regional», 2012, disponible en <www.cepal.org/es/publicaciones/3121-unasur-infraestructura-la-integracion-regional>.

del que disponía cada país, terminó paralizándola. Fue así como frente a los sucesivos vetos la Unasur quedó acéfala en enero de 2017, sin poder elegir un nuevo secretario general en reemplazo de Samper. Esta situación fue aprovechada por los gobiernos conservadores para decretar su fin y su reemplazo por Prosur. El principio del derecho de veto había sido impuesto por el ex-presidente colombiano Álvaro Uribe como condición para la incorporación de su país a esta instancia. En estos últimos años, seis países suspendieron su participación en la Unasur: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay. Ya en diciembre de 2018, el canciller colombiano había declarado que «Unasur es un cadáver insepulto»¹¹.

A la vista de los acontecimientos recientes, el futuro resulta abierto. En el Prosur ya no está Mauricio Macri al frente de la Presidencia argentina, tampoco Vizcarra en Perú y, en unas semanas más, tampoco Lenín Moreno en Ecuador. Por su parte, la elección de Luis Arce Catacora en Bolivia no permite a las fuerzas conservadoras seguir contando con esta nación andina, y en poco más de un año también Piñera habrá dejado la Presidencia. Así, parece claro que Prosur no está llamado a ser historia. Retrospectivamente, será un episodio más (y quizás solo una anécdota) en la larga historia de frustraciones que registra el proceso de integración de la región.

En un cuadro tan turbulento de crisis sanitaria, económica y social, en un continente especialmente golpeado por la pandemia, la integración es más necesaria que nunca. Sin embargo, nunca habíamos estado tan divididos y desintegrados. La situación actual solo anticipa estancamiento económico, inestabilidad política, descontento social y marginalidad internacional. Hay que repensar la integración, buscar nuevas vías, dotarla de sustento político y social, de manera que no sea simplemente una utopía tecnocrática, visionaria pero inviable. Debe ser una integración que resista los vaivenes ideológicos y haga posible pensar el mediano y largo plazo sin sacrificarlo todo a las urgencias inmediatas.

La integración de América del Sur es un proyecto que tiene sentido. A pesar de su diversidad, los países que la componen tienen muchas características en común. Los gobiernos progresistas mostraron que era posible una concertación política para enfrentar las amenazas a la democracia. Fracasaron sin embargo en el plano de la integración económica y comercial. Aprovecharon el *boom* de las materias primas para sustentar amplios procesos de redistribución hacia los sectores más desfavorecidos. Descuidaron de todos modos la necesidad de una transformación en dirección de una mayor diversificación y sofisticación de la estructura productiva. Más aún, durante sus

11. Declaraciones a la emisora La Voz del Cinaruco, 13/9/2018.

gobiernos se produjeron procesos de desindustrialización que agudizaron el carácter primario de la oferta exportadora¹².

La integración sudamericana debe ser parte de un proceso mayor de integración del conjunto de América Latina. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), creada en febrero de 2010 y de la cual forman parte 32 países, es un proyecto ambicioso que sin embargo languidece por falta de respaldo político. Es preciso concebir nuevas formas de relanzarla. América del Sur tiene un papel importante que jugar en ese esfuerzo. Es claro que no será una instancia tan ideológica como el Prosur la que podrá hacerlo. No será tampoco la reedición de una Unasur en la forma en que la conocimos. Hay que aprender de la experiencia para construir instituciones que puedan situarse por sobre los intereses nacionales de corto plazo. Se trata, en todo caso, de una tarea gigantesca que tendrán por delante las nuevas generaciones de gobernantes que vengan después de estos años de deriva política protagonizada por los gobiernos conservadores.

En el entretanto, dos ideas complementarias pueden permitir avanzar en esa dirección. Por una parte, afirmar una posición de riguroso no alineamiento activo en la confrontación que protagonizan China y EEUU por la hegemonía global¹³. Más allá de sus enormes diferencias políticas e ideológicas, nuestros países podrían encontrarse en la práctica de una política internacional fundada en esos principios. La subordinación a una u otra de las superpotencias no será nunca un punto de encuentro. Por otra parte, en el cuadro de las enormes exigencias que plantea el proceso de reconstrucción y reactivación económica, es posible pensar en construir un planteamiento común de los países de la región en materia de financiamiento y nueva arquitectura financiera internacional, que permita cerrar las enormes brechas de recursos que resultan de las disponibilidades actuales y de las nuevas necesidades. ☐

12. Alicia Bárcena: «Integración y desintegración en América del Sur» en C. Ominami (ed.): ob. cit.

13. Carlos Fortín, Jorge Heine y C. Ominami: «El no alineamiento activo: una camino para América Latina» en *Nueva Sociedad* edición digital, 9/2020, <www.nuso.org>

Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?

Alejandro Frenkel / Diego Azzi

En lo que va de su mandato, Jair Bolsonaro implementó un giro en la orientación internacional de Brasil, alineándose con Estados Unidos y abandonando toda pretensión de desempeñar un rol protagónico en América del Sur. ¿Qué elementos permiten comprender este cambio en la política exterior brasileña, y qué consecuencias tiene para la integración regional?

A dos años de su llegada a la Presidencia de Brasil, el gobierno de Jair Bolsonaro delineó un cambio en la forma de relacionarse con el mundo y con la región. Durante las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, Brasil se había encumbrado como una de las potencias emergentes más promisorias, conformando el grupo de los BRICS –junto a China, Rusia, la India y Sudáfrica–, liderando la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y asumiendo un alto perfil en instancias multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el G-20. Con la crisis desatada en 2013, sin embargo,

Alejandro Frenkel: es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como profesor de la Escuela de Política y Gobierno y como coordinador académico de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina.

Diego Azzi: es doctor en Sociología por la Universidad de San Pablo (USP). Actualmente es coordinador de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal del ABC (UFABC), Brasil.

Palabras claves: política exterior, sudamericanismo, Jair Bolsonaro, Brasil.

se agravaron los conflictos domésticos y se inició un proceso de declive internacional del país. Tras el impeachment de Rousseff, su sucesor, Michel Temer, anunció una «desideologización» de la política exterior, promovió medidas de apertura económica y reforma laboral, estrechó los lazos con Estados Unidos e impulsó un tipo de regionalismo complementario a la globalización neoliberal.

Frente a este escenario, si bien Bolsonaro mantuvo algunos de los lineamientos heredados, lo cierto es que su gobierno radicalizó el giro en la política externa, cuyos puntos centrales pasaron a ser: un alineamiento acrítico con los EEUU de Donald Trump; una reivindicación ideológica de la soberanía y los valores conservadores en contraposición al «globalismo», y un desentendimiento respecto de la región sudamericana.

En lo que va del gobierno bolsonarista, Brasil consolidó su salida de la Unasur, abandonó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), asumió un rol secundario en el Grupo de Lima, no mostró mucho entusiasmo hacia el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), el organismo creado en 2019 para reemplazar a la Unasur, y contribuyó a que la Organización de Estados Americanos (OEA) retomara un rol activo en América Latina. Bolsonaro también pasó de plantear la irrelevancia del Mercado Común del Sur (Mercosur) y amenazar con salir del bloque a reivindicar su utilidad, pero como una mera plataforma «a la carta» para firmar acuerdos comerciales según la conveniencia de cada miembro. A ello hay que agregar la actitud confrontativa hacia Argentina, luego de la llegada de Alberto Fernández a la Presidencia, los distintos abordajes político-sanitarios y la falta de coordinación frente a la pandemia de covid-19.

**El fin de la política
«sudamericanista»
de Brasilia
representa uno de
los quiebres más
notables de la
política exterior
brasileña reciente**

Dicho lo anterior, aquí nos interesa poner el foco en el alejamiento de la región que propone Bolsonaro, dado que el fin de la política «sudamericanista» de Brasilia no solo representa uno de los quiebres más notables de la política exterior brasileña reciente, sino que además tiene implicancias concretas para el futuro del regionalismo sudamericano al agudizar las tendencias actuales de fragmentación y desintegración.

Existe un alto consenso en que el Barón de Rio Branco sentó, a principios del siglo xx, las bases para la construcción de la identidad internacional brasileña y, con ella, el mito de una política exterior de largas y sólidas continuidades. Como parte de su legado, José Maria da Silva Paranhos Júnior inició un movimiento de «americanización» de las relaciones exteriores, cuyo objetivo central era desarticular la concepción de que Brasil representaba una excepción en

América del Sur, debido a su carácter monárquico y lusitano; y que a raíz de ese carácter excepcional debía mantenerse aislado de la región y privilegiar los vínculos con EEUU y Europa¹. En este marco, la política de acercamiento a los países vecinos (que combinó cooperación y rivalidad, especialmente con Argentina) supuso también una determinada proyección geopolítica que diferenciaba América del Norte y el Caribe –ámbito de influencia de EEUU– de América del Sur, en tanto esfera de influencia propiamente brasileña². Durante los siglos XX y XXI, el «sudamericanismo» se volvería un elemento central de la identidad internacional del país *verde amarelo*³.

Tras un breve periodo en las décadas de 1960 y 1970 en el que primó una visión más bien latinoamericana y tercermundista, el retorno de la democracia y la vocación integracionista en los años 80 volvieron a colocar a América del Sur como la referencia territorial de la política exterior brasileña. La subordinación estructural de México a EEUU, producto de su ingreso en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), contribuiría a erosionar la perspectiva contrahegemónica de América Latina. Desde entonces y hasta la llegada de Bolsonaro, Brasil jugó un rol protagónico en las distintas iniciativas orientadas a consolidar a América del Sur como un espacio político y económico⁴. Los puntos más destacados de esta política fueron la constitución del Mercosur, en 1991⁵; la propuesta de conformar un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), en 1993; las cumbres de presidentes sudamericanos, la expansión del Mercosur y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); y la creación de la Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano.

Ahora bien, si durante las dos primeras décadas del siglo XXI Brasil fue construyendo, en palabras del entonces asesor internacional del Partido de los Trabajadores (PT) Marco Aurelio García, una «opción sudamericana» como eje articulador de la política exterior, con Bolsonaro se daría un giro

1. Clodoaldo Bueno: *A República e sua política exterior (1889 a 1902)*, Editora UNESP, San Pablo, 1995.

2. Luiz Alberto Moniz Bandeira: «A integração da América do Sul como espaço geopolítico» en *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, FUNAG, Brasília, 2010.

3. Celso Lafer: *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, Editora Perspectiva, San Pablo, 2001.

4. Javier Vadell y Clarisa Giaccaglia: «El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano. La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral» en *Foro Internacional* vol. 60 Nº 3, 2020.

5. En las negociaciones del Tratado de Asunción, la delegación brasileña rechazó que el flamante organismo se llamara «Mercado Común del Cono Sur», dado que no quería limitar la proyección del plan integracionista hacia el resto del subcontinente.

hacia una «opción norteamericana» y un abandono de América del Sur como espacio prioritario de la proyección internacional brasileña. Dicho de otra forma, el gobierno de Bolsonaro resignificó el código geopolítico de Brasil, *des-sudamericanizando* la política exterior y priorizando, en cambio, el ámbito panamericano promovido por EEUU⁶. Ante este estado de cosas, vale preguntarse: ¿qué elementos permiten explicar la desaparición de América del Sur del imaginario geopolítico brasileño? ¿Qué implicancias tiene para la integración un Brasil alejado de la región? Para responder estas preguntas, proponemos desarrollar tres factores explicativos: el alineamiento con EEUU, la consolidación de un nuevo consenso neoliberal y, por último, la marginación de Itamaraty en el diseño de la política exterior.

Alineamiento y recomposición neoliberal

En el lapso de 15 años que va del «No al ALCA» hasta 2016, América del Sur atravesó un lento pero progresivo proceso de construcción de autonomía e integración regional. El papel de Brasil en el diseño y apoyo de este proceso coincidió, asimismo, con su voluntad de constituirse en *global player* y sentarse en la mesa de negociaciones con las grandes potencias. En buena medida, esto se tradujo en posturas un tanto revisionistas del orden internacional y en un alto perfil en foros multilaterales, como la OMC, el G-20 financiero y los BRICS.

Aunque durante este periodo no se buscó deliberadamente crear tensiones con EEUU, lo cierto es que las relaciones entre Brasilia y Washington se deterioraron con el paso de los años. Especialmente, luego de que en 2013 se conociera que agencias estadounidenses espiaban a Rousseff y Petrobras. Al calor de las protestas iniciadas ese mismo año contra el gobierno del PT, el deterioro de la relación con EEUU coincidió con el acercamiento —político y financiero— de los movimientos sociales de derecha con *think tanks* conservadores estadounidenses. Estos grupos jugaron un rol fundamental tanto en el impeachment contra Rousseff como en el posterior triunfo de Bolsonaro, apelando a discursos «anti-política» y a estrategias de *bots* y *fake news* en las redes sociales⁷. A ello

6. Un código geopolítico es un conjunto de supuestos estratégicos sobre otros Estados que elabora un gobierno para orientar su política exterior, identificando las amenazas potenciales, los temas de agenda y las instituciones sobre los cuales se quiere intervenir políticamente. Peter Taylor y Colin Flint: *Geografía política: economía mundo, Estado-nación y localidad*, Trama, Madrid, 2002.

7. Camila Rocha: «Los *think tanks* promercado y las fuentes ideológicas de Bolsonaro» en *Nueva Sociedad* edición digital, 1/2019, <www.nuso.org>.

hay que agregar los vínculos entre Sérgio Moro y fiscales involucrados en la operación Lava Jato con el Departamento de Justicia de EEUU, que desde hace varios años viene promoviendo capacitaciones, programas e iniciativas de lucha contra la corrupción en América Latina.

Asimismo, la forma en que el gobierno de Rousseff abordó la crisis venezolana –basada en el principio de no intervención y el apoyo a una mediación diplomática– comenzó a ser intensamente deslegitimada por la derecha brasileña, especialmente tras la llegada de Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos. En este marco, la retórica anticomunista se coló en el debate político, e iniciativas regionales impulsadas por el PT, como la Unasur, pasaron a ser calificadas peyorativamente como «bolivarianas» y socialistas.

Es decir, el contexto en el cual llega Bolsonaro a la Presidencia ya estaba marcado por un creciente «americanismo» en la sociedad brasileña, que incluía un fuerte rechazo a todo lo que pudiera ser asociado a la izquierda y avalaba nuevas formas de autoritarismo social en contra de minorías raciales, étnicas y sexuales⁸. La cruzada conservadora del bolsonarismo, la gran cantidad de militares en el gobierno y la promesa de *shock* de capitalismo de libre mercado auspiciada por el *Chicago boy* Paulo Guedes sintetizarían bien la nueva convergencia ideológica entre «americanismo», liberalismo y autoritarismo.

El proyecto económico victorioso en las elecciones de 2018 plantearía una serie de directrices antagónicas al modelo neodesarrollista y de distribución del ingreso que marcó sobre todo los gobiernos del PT. Entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Dilma Rousseff se había generado un precario consenso entre el Estado y las elites brasileñas respecto de que la integración sudamericana constituía una oportunidad de negocios para expandir la industria de defensa e internacionalizar diversas empresas (especialmente, las constructoras), que recibían crédito barato del Banco Nacional de Desarrollo⁹. De este proyecto regional surgieron prácticas espaciales concretas, como la conformación de la IIRSA y el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur.

La crisis de 2013, sin embargo, puso fin a ese precario acuerdo entre Estado y *establishment* económico y dio lugar a la emergencia de un nuevo

Iniciativas regionales impulsadas por el PT, como la Unasur, pasaron a ser calificadas peyorativamente como «bolivarianas» y socialistas

8. Ezequiel Ipar: «Neoliberalismo y neoautoritarismo» en *Política y Sociedad* vol. 55 N° 3, 2018.

9. Matias Spektor: «Diplomacia da ruptura» en Sérgio Abranches et al.: *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*, Companhia das Letras, San Pablo, 2019.

consenso neoliberal, basado en una retórica de la meritocracia y el emprendimiento individual en detrimento de la construcción de ciudadanía y el desarrollo social colectivo. En este marco, Bolsonaro profundizó las medidas de austeridad, retroceso en materia de derechos laborales y apertura económica indiscriminada iniciadas por el gobierno de Temer. Entre ellas, se destacan el programa de privatizaciones (sobre todo en el sector de energía), la reforma de pensiones y el fin de la política de salario mínimo y de promoción al contenido industrial nacional.

De esta forma, los grupos ligados al agronegocio y al capital financiero transnacional –que, vale aclarar, generan poco empleo e innovación– se transformaron en la gran apuesta del gobierno bolsonarista para el crecimiento económico y la modernización del capitalismo brasileño, estableciendo como horizonte los modelos de México y Chile. En este sentido, no es casual que la primera visita de Bolsonaro a un país de la región haya sido a Chile y no a Argentina, como marcaba la tradición.

La consolidación de este nuevo bloque de poder en favor de la apertura económica tendría efectos concretos sobre el regionalismo y la política sudamericanista de Brasil: buena parte de las empresas constructoras e industriales, favorables a la integración, fueron prácticamente destruidas por el Lava Jato. Esto significó que perdieran peso en la estructura productiva y, con ello, capacidad de influir sobre el rumbo económico y la orientación de la política exterior. En este contexto, las clases dominantes pasarían a ver con recelo la participación en los BRICS, la alianza estratégica con Argentina y la priorización del mercado sudamericano, y comenzarían a presionar para reorientar la política exterior hacia el Norte¹⁰. Es decir, Bolsonaro pasó a representar a los sectores económicos que piden «menos integración» y más apertura económica.

Bajo este programa de ortodoxia neoliberal, Bolsonaro hizo su primera visita a Washington, en marzo de 2019, y firmó con Trump la Agenda para la Prosperidad, el acuerdo-marco que sentó las bases de la política de alineamiento con EEUU. En el plano político, este se hizo evidente en las críticas al multilateralismo y en el apoyo a la conformación de una suerte de alianza internacional conservadora para contrarrestar el «globalismo». Las

Buena parte de las empresas constructoras e industriales, favorables a la integración, fueron destruidas por el Lava Jato

10. Amanda Barrenengoa: «De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la Unasur a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes» en *Conjuntura Austral* vol. 11 N° 56, 2020.

posturas negacionistas en materia ambiental, los ataques a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la reprobación de la agenda de defensa de los derechos humanos y el abandono del Pacto Mundial de las Naciones Unidas para la Migración son ejemplos elocuentes del alineamiento con el trumpismo. Este rechazo al multilateralismo –que, vale decir, es un fenómeno creciente en varios países de la región¹¹– no solo pone en cuestión una tradición arraigada en la política internacional latinoamericana de apoyo a las normas e instituciones internacionales, sino que también profundiza la fragmentación de los organismos regionales¹².

En el ámbito económico, Washington y Brasilia firmaron diversos acuerdos sobre facilitación comercial, buenas prácticas regulatorias y medidas anticorrupción, cuyo objetivo es eliminar barreras no arancelarias y adecuar la normativa brasileña a los estándares jurídico-administrativos estadounidenses¹³. Sumado a ello, Bolsonaro renunció, a pedido de Trump, al estatus de «país en desarrollo» en la OMC, y de ese modo resignó el trato especial y diferenciado que tiene ese tipo de países y abrió la importación de trigo estadounidense, en perjuicio de Argentina, tradicional proveedor y (hasta ahora) socio estratégico en el Mercosur.

Todas estas decisiones –a las que podemos sumar el ingreso como miembro pleno en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)– no solo revelan el anclaje económico liberal que tiene el cambio en las relaciones con Washington, sino que además profundizan el distanciamiento de Brasil de los países del Sur. No es casualidad que, en lo que va de su mandato, Bolsonaro haya tenido más visitas a EEUU que a países de América Latina.

El escenario regional también se volvió un punto neurálgico de la impronta que tomaron las relaciones entre EEUU y Brasil. Desde el inicio de su gobierno, Bolsonaro se subordinó a la postura estadounidense sobre Venezuela, apostando a la exclusión del país caribeño y asumiendo la línea dura en el Grupo de Lima, por lo que incluso llegó a apoyar la posibilidad de una intervención militar, finalmente desestimada

11. Algunos ejemplos son las recientes críticas al sistema interamericano de protección de derechos humanos en Colombia y Paraguay, o la negativa del gobierno de Chile a firmar el Acuerdo de Escazú, que amplía los derechos de acceso a la información y participación pública en cuestiones ambientales.

12. Alberto van Klaveren: «La crisis del multilateralismo y América Latina» en *Análisis Carolina* N° 10, 2020.

13. Ana Paula Fonseca Teixeira, Gabriel Soprijo, José Luís de Freitas y Tatiana Berringer: «Governo Bolsonaro celebra acordos ainda incertos com os EUA», Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB), 31/10/2020.

por la oposición de las Fuerzas Armadas. No obstante, la agitación del «fantasma venezolano» se volvería una herramienta permanentemente utilizada por Bolsonaro y el ala más ideológica de su gobierno, para uso interno, pero también para contribuir a la reelección de Trump. Por caso, la visita del secretario de Estado Mike Pompeo a la frontera entre Brasil y Venezuela en septiembre de 2020 tuvo un doble objetivo: apuntalar a Trump entre la población latina de Florida y, a la vez, debilitar al gobierno de Nicolás Maduro, mostrando receptividad a la reciente ola migratoria venezolana. Algo similar sucedió con la elección del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la que Brasil apoyó la inédita candidatura de un estadounidense. La postura de Bolsonaro ahondó su alejamiento de la tradición diplomática latinoamericana, al mismo tiempo que ayudó a consolidar el voto latino anticubano y antichavista favorable al candidato republicano.

No obstante, cabe destacar que, hasta el momento, los resultados del alineamiento automático con EEUU han sido más bien escasos y superficiales: desde que se inició el giro «americanista», no ha subido la inversión extranjera directa y el flujo comercial con el país del Norte ha tocado su nivel más bajo de los últimos 11 años. Entre otras cosas, esto evidencia el carácter fuertemente ideológico del vínculo con Washington, o más bien con el propio Trump, y revela la profunda asimetría, en el marco de la cual Brasil solo funge como representante de los lineamientos básicos de la potencia hegemónica, mientras que esta se reserva total autonomía en la formulación de la agenda regional¹⁴.

El triunfo de Joe Biden en las elecciones estadounidenses y la demora de Bolsonaro en reconocerlo como nuevo presidente, sin embargo, abren un interrogante sobre el futuro de la relación y la posibilidad de mantener un alineamiento sin condicionalidades. Por caso, ya se pueden augurar conflictos en temas ambientales, como la preservación de la Amazonía, un frente de conflicto que Bolsonaro ya tiene abierto con los países europeos.

El relegamiento de Itamaraty

El tercer elemento que sirve para comprender por qué Bolsonaro pudo llevar a cabo un movimiento de des-sudamericanización se relaciona con la marginación de Itamaraty en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Siguiendo lo planteado en la introducción, otra de las herencias más notables

14. Gisela Pereyra Doval y Emilio Ordoñez: «De pivote a proxy» en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 19/6/2020.

del Barón de Rio Branco es lo que podemos llamar el «mito de Itamaraty». Esto es, que Brasil, a diferencia de otros países de la región, logró conformar un cuerpo diplomático altamente profesionalizado, con autonomía del poder político de turno, y que ha sabido configurar una serie de principios y tradiciones inalteradas a lo largo del tiempo. Desde esta óptica, las etapas de discontinuidad en la política exterior brasileña coincidieron con momentos en que la Cancillería fue relegada en la conducción de las relaciones exteriores¹⁵.

La corporación diplomática jugó un papel fundamental en la construcción del discurso geopolítico que situó a Sudamérica como el polo prioritario de la política regional de Brasil. Según Luiz Felipe Lampraia, ministro de Relaciones Exteriores de Cardoso, fue Itamaraty el actor que comenzó a operacionalizar, a comienzos de los años 90, el concepto de América del Sur como el espacio preferencial para articular la integración con los países vecinos¹⁶. Tal es así que las referencias a la identidad sudamericana se volvieron una constante en el lenguaje diplomático brasileño, y las iniciativas institucionales, como la creación de la Unasur, fueron también una expresión de los intereses y objetivos de Itamaraty¹⁷. En ese sentido, se buscaría constituir la opción sudamericana como una opción de largo plazo y no como un programa de un gobierno determinado.

Sin embargo, hay que señalar también que la autonomía y la centralidad de Itamaraty en el proceso de elaboración de la política exterior se vienen debilitando desde hace varios años, ya sea por pugnas entre diferentes grupos dentro del cuerpo diplomático, por un incremento de la diplomacia presidencial¹⁸ o por la creciente competencia de actores, estatales y no estatales, en temas internacionales¹⁹. Si bien durante la gestión de Temer hubo un intento de reestablecer el lugar tradicional de Itamaraty, apelando a una supuesta desideologización de la política exterior, lo cierto es que no se lograron muchos avances. De hecho, los

La centralidad de Itamaraty en el proceso de elaboración de la política exterior se viene debilitando desde hace varios años

15. Maria Regina Soares de Lima: «Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña» en *América Latina/Internacional* vol. 1 N° 2, 1994.

16. L.F. Lampraia: «Brasil líder continente sem imposição» en *Correio Braziliense*, 24/8/2000.

17. Detlef Nolte y Nicolás Comini: «Unasur: Regional Pluralism as a Strategic Outcome» en *Contexto Internacional* vol. 38 N° 2, 2016.

18. Octavio Amorim Neto y Andrés Malamud: «The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015» en *Latin American Research Review* vol. 54 N° 4, 2019.

19. Dawisson Belém Lopes y Camilo López Burian: «La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal» en Diego Abente Brun y Carlos Gómez Florentin (eds.): *Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual*, Universidad Nacional de Asunción, Asunción, 2018.

dos cancilleres del gobierno temerista –José Serra y Aloysio Nunes– fueron los primeros no originarios de Itamaraty en más de 15 años.

Por todo esto, podemos afirmar que Bolsonaro recibió un terreno fértil para avanzar sobre el cuerpo diplomático y profundizar su marginación de la conducción de las relaciones exteriores. Con el impulso del ala ideológica –en la que se destacan Eduardo Bolsonaro, el «gurú» presidencial Olavo de Carvalho, el canciller Ernesto Araújo y el asesor presidencial Filipe Martins–, el gobierno implementó una serie de reformas institucionales en Itamaraty que habilitaron el ingreso de personas por fuera de la carrera diplomática a cargos claves y apuntalaron al sector más antiglobalista de la Cancillería. En la ceremonia de asunción como ministro, Araújo –hasta entonces jefe del Departamento de EEUU– dejó en claro la impronta refundadora hacia el cuerpo diplomático: «el presidente Bolsonaro está liberando a Brasil y nosotros vamos a liberar a Itamaraty»²⁰.

Dos medidas simbolizan la avanzada del gobierno sobre la diplomacia, el relegamiento de la región y la priorización del vínculo con EEUU: por un lado, la eliminación de la Subsecretaría de América Latina y del Caribe y el traslado de sus funciones a la nueva Secretaría de las Américas. Y, por otro, la decisión de quitar la asignatura Historia de los Países de América Latina del curso de formación diplomática del Instituto Rio Branco e incrementar en su lugar la carga horaria de los cursos dedicados a la «cultura clásica occidental»²¹.

La intervención bolsonarista, no obstante, abrió un inédito frente de conflicto entre el gobierno y los diplomáticos, quienes no tardaron en manifestar en entrevistas, debates, charlas y documentos sus críticas a la política exterior del gobierno. Los puntos más cuestionados serían el alineamiento automático con Trump, la política ambiental, la reivindicación de la dictadura militar, el rechazo al multilateralismo y, también, el abandono de una política activa hacia América del Sur.

Un pirómano en una región en llamas

Bolsonaro llegó a la Presidencia en un momento en que la integración sudamericana ya se encontraba en crisis. En efecto, el proceso de disolución de la Unasur había comenzado en abril de 2018, cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron su participación

20. Paulo Silva Pinto: «'Nós vamos libertar o Itamaraty', diz novo chanceler em cerimônia de posse» en *Correio Braziliense*, 2/1/2019.

21. «Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas» en *Folha de S. Paulo*, 16/2/2019.

en el organismo. Incluso podría señalarse que buena parte de los problemas del bloque sudamericano datan de la época en que todavía predominaban los gobiernos progresistas.

Algo parecido sucede con las instancias económicas regionales, como el Mercosur. El comercio entre los países del bloque viene en progresiva disminución desde el año 2011, alimentando las dinámicas centrífugas y el desinterés de los actores económicos por apostar al mercado regional. En este sentido, las tendencias aperturistas y flexibilizadoras –simbolizadas en las proclamas de «hacer converger» el Mercosur con la Alianza del Pacífico (AP), habilitar las negociaciones individuales con terceros países y revisar la unión aduanera– también empezaron en la etapa del regionalismo posneoliberal. En el caso brasileño, la postura favorable a firmar el acuerdo Unión Europea-Mercosur bajo una lógica de «dos velocidades» y el acercamiento a la AP tuvieron lugar durante el gobierno de Rousseff y se fueron profundizando tras la crisis económica. Como se dijo anteriormente, las transformaciones en la estructura productiva y el ascenso de los sectores más transnacionalizados de la economía explican buena parte de este cambio de posiciones en el Estado brasileño y la pérdida de centralidad del proyecto sudamericano en clave autonómica y desarrollista.

En este marco, podría decirse que la llegada de Bolsonaro agudizó las tendencias de desintegración preexistentes, a punto tal de llevarlas al borde de la ruptura. En el caso del Mercosur, si bien es cierto que Bolsonaro dejó de lado la idea –esbozada al comienzo de su mandato– de abandonar el bloque, su visión del Mercosur ha pasado a ser estrictamente utilitarista y comercialista, aun cuando ello pone en riesgo la asociación estratégica con Argentina. En este sentido, mientras que el gobierno de Alberto Fernández llama a fortalecer la institucionalidad y los vínculos económicos puertas adentro del bloque, el gobierno brasileño pretende un Mercosur reducido a su mínima expresión. Para ello, propone reducir el arancel externo común, derogar la normativa que impide comerciar individualmente con otros países y llevar a cabo una reforma institucional que minimice la estructura del organismo. Asimismo, el gobierno brasileño prácticamente ha dejado de aportar al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), lo cual marca el abandono por parte de Brasil de la agenda de desarrollo y de reducción de asimetrías entre los miembros del bloque²².

La llegada de Bolsonaro agudizó las tendencias de desintegración preexistentes

22. En 2016, Brasil venía aportando cerca de 100 millones de dólares anuales. En 2018, sin embargo, no hubo ningún aporte y en 2019 se anunció un aporte de tan solo 12 millones de dólares.

Por otro lado, hay que agregar el efecto negativo que viene teniendo la pandemia de coronavirus en los procesos de integración. Hasta el momento, los acuerdos en el Mercosur se han limitado a declaraciones de intención y a la aprobación de un aporte de 16 millones de dólares para un proyecto de investigación biotecnológica. Algo similar sucedió en el Prosur: desde marzo de 2020, los presidentes del bloque suscribieron varias declaraciones, comprometiéndose a establecer medidas de coordinación y compras conjuntas de insumos médicos, destacando la importancia del multilateralismo y el papel de los organismos regionales para lograr un acceso universal a la vacuna contra el covid-19. Sin embargo, los intentos de coordinación chocan contra los diferentes abordajes sanitarios de cada país. La postura negacionista del gobierno brasileño, las críticas a las recomendaciones de la OMS y el rechazo a adquirir vacunas fabricadas en China marcan un límite concreto a las posibilidades de articular medidas coordinadas entre los países sudamericanos.

A ello hay que agregar que la política de depredación de la Amazonía viene siendo contraproducente para el proyecto de regionalismo que propone Bolsonaro. Los principales miembros de la UE ya han dejado claro que, si no hay un mayor compromiso ambiental del Mercosur, no habrá progresos en la firma del acuerdo birregional. De igual forma, la postura soberanista y refractaria del gobierno brasileño en temas ambientales también pone un límite para avanzar en acuerdos intra-Mercosur en este tipo de cuestiones.

De todas formas, la crisis del Mercosur es bastante más profunda y su resolución no pasa por aumentar los logros en áreas específicas, en reformar el diseño institucional o coordinar medidas frente a la pandemia²³. El bloque atraviesa una crisis de identidad, en la que sus países miembros deben definir si mantienen el espíritu del Tratado de Asunción o modifican su *leitmotiv* hacia algo similar a la Alianza del Pacífico.

En definitiva, podemos concluir que, al desarmar el proyecto sudamericano y alejarse de la región, Bolsonaro termina por asumir sin ningún tipo de cuestionamiento el imaginario geopolítico tradicional de América Latina. Esto es, según Heriberto Cairo, el de una región

23. José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann: «The Crisis of Latin American Regionalism and Way Ahead» en Bettina De Souza Guilherme, Christian Ghymers, Stephany Griffith-Jones y A. Ribeiro Hoffmann (eds.): *Financial Crisis Management and Democracy*, Springer, Cham, en prensa.

periférica en el sistema mundo, marginal en los modelos geopolíticos dominantes y subordinada al proyecto panamericano conducido por EEUU²⁴.

Ahora bien, algunos movimientos de la coyuntura reciente pueden impactar en los tres factores que desarrollamos aquí para explicar la des-sudamericanización de Brasil.

En primer lugar, la salida de Trump de la Casa Blanca pone en serios aprietos la postura antiglobalista de Bolsonaro. Y si bien la prioridad del vínculo con Washington es compartida por todos los actores que conforman la coalición de gobierno (incluidas las Fuerzas Armadas), lo cierto es que la relación especial que intentó construir Bolsonaro muy probablemente haya llegado a su fin. Esto puede empujar a que el gobierno revea su política y se acerque a la región. De igual forma, Bolsonaro tal vez intente dar un guiño a la administración Biden reemplazando a Araújo al frente de la Cancillería. En caso de suceder, esto puede dar lugar a que la diplomacia de Itamaraty recupere algo de protagonismo en el diseño de la política exterior y a que Brasil retome algunas de sus banderas históricas en materia internacional.

Por último, los malos resultados obtenidos por el bolsonarismo en las elecciones municipales de noviembre de 2020 y el crecimiento de los partidos del *centrão* pueden llevar a que el gobierno adopte una posición más pragmática; por ejemplo, bajando el nivel de confrontación con Argentina. De hecho, en los últimos tiempos vimos que no carece de pragmatismo a la hora de mantener su base de poder: por ejemplo, limitó las visiones ultraliberales de Guedes en favor de un ingreso ciudadano para sostener el consumo popular durante la pandemia y, al mismo tiempo, disputar la base lulista en el nordeste del país.

De todas formas, vale destacar que la integración sudamericana no depende únicamente de la dinámica política brasileña. Revertir o, en todo caso, atenuar la política incendiaria de desintegración de Bolsonaro requiere también que otros actores —estatales y no estatales— de los países de la región se muevan en la construcción de algún entendimiento regional que pueda contener y encauzar las diferencias. ☐

24. H. Cairo: «A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia» en *Caderno CRH* vol. 21 Nº 53, 2008.

¿Amigos entrañables, vecinos distantes?

*Andrés Manuel López Obrador
y Donald Trump*

Rafael Rojas

La relación entre Andrés Manuel López Obrador y Donald Trump estuvo lejos de ser dibujada por un antiimperialismo lineal; es más, contra las previsiones y los climas de campaña, encontró un cierto *feeling* entre ambos mandatarios. A tal punto que el cambio de gobierno y de las visiones geopolíticas del nuevo tándem Joseph Biden-Kamala Harris en el vecino país del norte introduce ciertas dudas sobre las relaciones futuras.

En el único viaje que el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) realizó al exterior, en lo que lleva de gobierno, visitó a Donald Trump en la Casa Blanca. Allí, en julio de 2020, el mandatario mexicano sostuvo que en la historia de las relaciones entre ambos países había habido momentos en los que Estados Unidos y México fueron amigos entrañables y otros en los que fueron vecinos distantes, recuperando el famoso título de Alan Riding¹. La relación entre López Obrador y Trump y entre México y EEUU, en los dos últimos años, podría narrarse a partir de esos dos modelos de vecindad. El vínculo

Rafael Rojas: es un historiador y ensayista cubano residente en México. Su último libro es *La polis literaria. La Revolución, el boom y la Guerra Fría* (Taurus, Barcelona, 2018). Se desempeña como profesor e investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.

Palabras claves: antiimperialismo, migración, narcotráfico, Andrés Manuel López Obrador, Donald Trump.

1. A. Riding: *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, Joaquín Mortiz, Ciudad de México, 1985.

comenzó siendo muy positivo y al final parece haber desembocado en una aspereza que deberá enfrentar el gobierno de Joseph Biden y Kamala Harris.

La llegada del primer político de izquierda a la Presidencia de México desde el mítico gobierno de Lázaro Cárdenas en la década de 1930 desató grandes expectativas en torno de la posibilidad de desarrollar políticas de contención de la hegemonía de EEUU en América Latina y el Caribe, especialmente frente a un gobierno encabezado por un político como Trump, que no ocultaba su desprecio por las naciones latinoamericanas y caribeñas. No pocos, especialmente en la izquierda latinoamericana más interesada en los contrapesos geopolíticos, asociada a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y el Foro de San Pablo, y más tarde articulada en torno del Grupo de Puebla, vieron en el triunfo de López Obrador la oportunidad de que México abandonara la tradicional posición de «buen vecino» heredada de la Guerra Fría².

La historia del presente frustró aquellos deseos, aunque no es menos cierto que en el ala bolivariana de la izquierda regional hubo una inicial percepción positiva del aislacionismo trumpista³. El gobierno de López Obrador no solo profundizó el paradigma de la integración con EEUU y Canadá en una zona de libre comercio de América del Norte redefinida por la administración Trump en un sentido más claramente contrapuesto a Asia, Europa y otras regiones del planeta, sino que llevó la colaboración con Washington en materia de retención migratoria a niveles más altos que los que predominaron en el que el propio López Obrador llama «periodo neoliberal», es decir, entre los mandatos de Carlos Salinas de Gortari y Enrique Peña Nieto.

En las páginas que siguen intentaremos reconstruir, a grandes rasgos, la relación bilateral entre EEUU y México durante el último tramo del gobierno de Trump y el primero de López Obrador. Al final del recorrido, esbozaremos algunos de los dilemas que se abren al estrenarse la nueva administración Biden-Harris, en medio de evidentes tensiones en materia de migración, seguridad, combate al narcotráfico, medio ambiente y otros temas de la agenda bilateral.

Amigos entrañables

En 2017, López Obrador, entonces candidato a la Presidencia de México, realizó una gira por EEUU, donde se reunió con diversas comunidades mexicano-estadounidenses. La campaña de AMLO buscaba atraer el voto de

2. Eric Zolov: *The Last Good Neighbor: Mexico in the Global Sixties*, Duke UP, Durham, 2020.

3. R. Rojas: «Desconexiones de la izquierda bolivariana» en *Nueva Sociedad* N° 275, 5-6/2018, disponible en <www.nuso.org>.

aquellas comunidades, pero también capitalizar el rechazo que generaba el discurso abiertamente racista y xenófobo de Trump. Las ideas del candidato en torno de la necesidad de abandonar el proyecto del muro fronterizo y flexibilizar los controles migratorios quedaron plasmadas en el libro *Oye, Trump* (2018), con prólogo y epílogo de dos conocidos intelectuales de la izquierda nacionalista revolucionaria mexicana: Pedro Miguel y Elena Poniatowska⁴.

A partir de la tesis de que, durante el periodo neoliberal, México se había convertido en un «Estado pollero», en alusión a quienes cobran, engañan y, eventualmente, abandonan a los migrantes en el cruce de la frontera, el libro

Conforme se acercaban las elecciones, la cuestión migratoria y la posible articulación de una diplomacia anti-Trump comenzaron a perder impulso

defendía a las comunidades migratorias como agentes del desarrollo nacional y rechazaba tajantemente el muro y las deportaciones indiscriminadas. Conforme se acercaban las elecciones, la cuestión migratoria y la posible articulación de una diplomacia anti-Trump comenzaron a perder impulso en la campaña lopezobradorista. En un segundo libro, *2018. La salida* (2017), donde plasmó más plenamente su programa de gobierno, los temas de política exterior estaban ausentes, pero

se hablaba de la necesidad de perfeccionar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por medio de acuerdos complementarios que permitieran remontar la desventaja de México respecto a China y otros países del Sudeste asiático⁵.

Uno de los primeros gestos en política exterior de López Obrador fue una carta amistosa a Trump, que envió con el secretario de Estado Mike Pompeo, quien visitó México poco después de las elecciones. El mandatario mexicano invitaba a su homólogo estadounidense a iniciar una nueva etapa de entendimiento bilateral, que girara en torno de la renegociación del TLCAN sin relegar temas como la migración y la seguridad⁶. Anotaba entonces AMLO que entre él y Trump había algunas semejanzas, como la capacidad de ganar elecciones y cumplir la palabra una vez en el poder, que les permitirían llegar a acuerdos importantes.

Cuando López Obrador comenzó a gobernar, Trump arremetía sus ataques contra México y los mexicanos, como parte de su campaña para la

4. A.M. López Obrador: *Oye, Trump. Propuestas y acciones en defensa de los migrantes en Estados Unidos*, Planeta, Ciudad de México, 2017. En el título resuena el libro *Escucha, yanqui*, de Charles Wright Mills, sobre la Revolución Cubana (1961).

5. A.M. López Obrador: *2018. La salida. Decadencia y renacimiento de México*, Planeta, Ciudad de México, 2017.

6. D.M. Pérez: «López Obrador a Trump: ‘Ambos sabemos cumplir lo que decimos’» en *El País*, 23/7/2018.

reelección en 2020. En mayo de 2019, el presidente de EEUU anunció un alza de aranceles que justificó con la idea de que México se aprovechaba del vínculo con su vecino del norte. El mandatario mexicano envió entonces una segunda carta a Trump en la que rechazaba las medidas coercitivas y llamaba «falacia» el lema «America First» [EEUU primero]⁷. En aquella misiva, sin embargo, del 30 de mayo de 2019, López Obrador anunciaba una delegación de alto nivel, encabezada por el canciller Marcelo Ebrard, para dar solución al conflicto migratorio que generaban las caravanas provenientes de Centroamérica.

En reuniones del canciller mexicano con el equipo de Trump, en las que jugó un papel protagónico Jared Kushner, yerno del presidente, se decidió acelerar la firma de un nuevo acuerdo de libre comercio, el Tratado entre México, EEUU y Canadá (TMEC), y afinar el entendimiento con EEUU en materia migratoria. La política migratoria restrictiva de Trump encontró respaldo en el gobierno de López Obrador con medidas como la mayor vigilancia militar de la frontera sur con Guatemala y la repatriación de migrantes centroamericanos. En el verano de 2019, la Guardia Nacional había multiplicado sus efectivos en los cruces fronterizos para impedir el paso de las caravanas provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica⁸.

El canciller Ebrard hizo dos viajes más a Washington entre fines de 2019 y principios de 2020 con el fin de articular una suerte de *quid pro quo* entre la contención migratoria y la renegociación del acuerdo de libre comercio. Para la primavera de 2020, cuando se desataba la crisis económica y sanitaria provocada por la pandemia de covid-19, ya el entendimiento había tomado forma. Durante aquel primer año de gobierno, López Obrador habló unas ocho veces por teléfono con Trump, una de ellas tras el operativo del Ejército mexicano en Culiacán en contra del despliegue militar del cártel de Sinaloa, que provocó el breve arresto de Ovidio Guzmán, hijo de El Chapo⁹.

Mientras se construía el acuerdo entre AMLO y Trump, las declaraciones públicas del magnate de Nueva York contra México y los mexicanos no cesaron. Sin embargo, López Obrador sostuvo siempre que el magnate trataba a México con respeto. El mayor contraste se produjo en los días previos y posteriores al viaje de López Obrador a Washington, donde se reunió con

7. «Los problemas sociales no se resuelven con impuestos; no me falta valor: AMLO» en *La Jornada*, 31/5/2019.

8. Lidia Arista: «Guardia Nacional ha desplegado 21.000 elementos para contener la migración a Estados Unidos» en *El Economista*, 20/7/2019.

9. «AMLO y Trump, una amistad vía cartas, llamadas, tuits y enviados» en *Expansión*, 7/7/2020.

Trump en la Casa Blanca, en julio de 2020. En aquellas semanas, este último no dejó de tuitear sobre el muro fronterizo, que según él pagaría México, y sobre la, a su juicio, baja calidad moral de los migrantes mexicanos. Pero López Obrador sostuvo en su discurso en el Jardín de las Rosas de la Casa Blanca que «en vez de agravios hacia su persona, y lo que es más importante hacia su país», había recibido de Trump «comprensión y respeto»¹⁰.

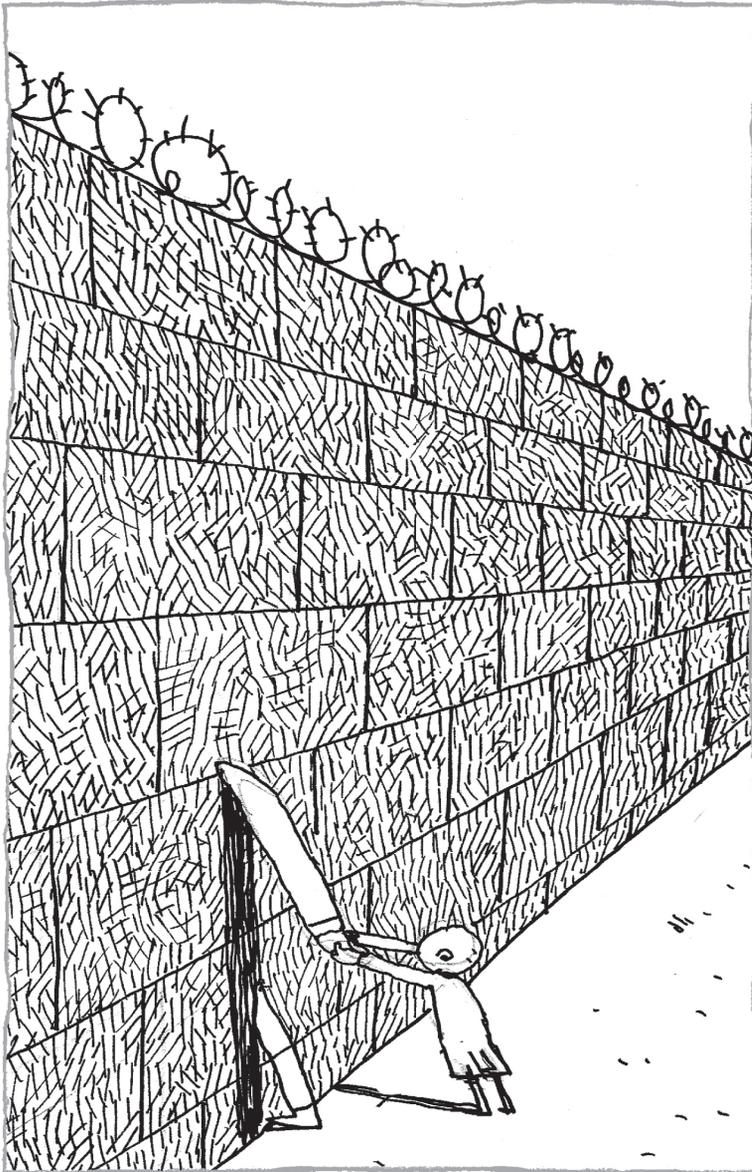
También dijo que Trump no había tratado a México como colonia, que había respetado la soberanía nacional mexicana, que en su trato con el vecino del sur no se había guiado por la Doctrina Monroe sino por la Doctrina Washington y que la relación entre ambos mandatarios podía ser como la que sostuvieron Benito Juárez y Abraham Lincoln en el siglo XIX. No solo eso, durante su intervención, López Obrador habló en nombre de América del Norte como región a la que México estaba integrado, y exhortó a combatir el rezago que experimentaba la economía de esa zona, frente a otros rivales como China, en materia de déficit comercial y pérdida de peso en la economía mundial, de 40,4% en 1970 a 27,8% en 2020.

Vecinos distantes

En un país con una tradición de izquierda antiimperialista, que se enfrentó, durante la Guerra Fría, al entendimiento del nacionalismo revolucionario con EEUU, no deja de ser paradójica la buena relación de López Obrador con uno de los mandatarios más conservadores y racistas de la historia estadounidense. Con una naturalidad asombrosa, la izquierda mexicana partidaria del bloque bolivariano, fuera de algunas excepciones, defendió la alianza entre AMLO y Trump con argumentos perfectamente neorrealistas. La relación con EEUU era prioritaria para el proyecto económico de la Cuarta Transformación, por lo que el buen trato debía preservarse, aun negando la evidencia de los insultos de Trump a México.

El periódico *La Jornada*, medio emblemático de la izquierda mexicana que respalda inequívocamente a los gobiernos de Nicolás Maduro en Venezuela y Miguel Díaz-Canel en Cuba y admite ciertas críticas a Daniel Ortega en Nicaragua, publicó el 9 de julio de 2020 un editorial que resume la apuesta del progresismo oficial en este campo. Se señalaba allí que el presidente López Obrador había pronunciado un discurso «sustancioso y equilibrado» en la Casa Blanca y que esa era la mejor forma de contener «los tonos ofensivos que Trump ha empleado contra los mexicanos y el

10. «El discurso completo de AMLO junto a Trump en la Casa Blanca» en *Animal Político*, 8/7/2020.



© Nueva Sociedad / Eloar Guazzelli 2021

Eloar Guazzelli Filho es artista plástico, historietista y director de arte en animación. Es licenciado en Diseño y máster por la Escuela de Comunicación y Artes de la USP. Fue premiado en muestras de artes gráficas y festivales de cine en Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires, Lisboa, Teherán y Tokio, entre otros. Participó de muestras en Brasil y en el exterior. Recibió el Premio Shell en la categoría Escenografía en 2019. Es profesor de animación en la FAAP-SP.

irredento injerencismo cometido por sus antecesores en el cargo»¹¹. A la vez que atribuía el injerencismo a los «antecesores» de Trump, incluido Barack Obama, y no al propio Trump, el editorial de *La Jornada* sostenía una premisa del neorrealismo ortodoxo: entre EEUU y México existía una «estructura bilateral de las más complejas del mundo». Esa estructura determinaba, más que la interdependencia, la integración entre ambos países, por lo que era preciso relacionarse con Trump desde la «cordialidad y la soberanía».

La buena relación se ligó desde un inicio a una amistad personal entre ambos líderes que, del lado de México, se tradujo en una lealtad preservada hasta el final, como pudo verse con la inusual posposición de la felicitación a Biden para después del pronunciamiento del Colegio Electoral, a mediados de diciembre de 2020.

Sin embargo, detrás del buen trato, en los últimos meses de 2020 se había escondido una profunda tensión entre ambos gobiernos, que salió a flote con la captura del general Salvador Cienfuegos, ex-secretario de Defensa de México, en el aeropuerto de Los Ángeles, a mediados de octubre. Cienfuegos era investigado por la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) desde hacía meses, por vínculos con cárteles de la droga y lavado de dinero, pero el gobierno de Trump no lo informó a México; de hecho, la noticia de la detención del general fue transmitida al canciller Ebrard por el embajador de EEUU Christopher Landau¹².

En un principio, la reacción de López Obrador fue aprovechar el arresto de Cienfuegos para revalidar su tesis de que la corrupción en México estaba generalizada en las administraciones anteriores y que era posible hablar de «narcogobiernos» antes de su llegada al poder. El arresto de Cienfuegos, así como el de Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública del gobierno de Felipe Calderón, en territorio estadounidense, daba la razón a la Cuarta Transformación en su denuncia de la venalidad de los últimos gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Muy pronto, aquella primera reacción debió ser revisada por las contradicciones que entrañaba con el discurso soberanista de la política exterior de López Obrador y con su oposición a la estrategia de la «guerra contra el narco». El arresto de un general del Ejército, institución a la que el gobierno estaba convirtiendo en un aliado central, y la extralimitación de funciones de la DEA en territorio mexicano presentaban al Movimiento

11. «AMLO en EU: mensaje equilibrado» en *La Jornada*, 9/7/2020.

12. Elena Reina: «Detenido en EU jefe del Ejército del gobierno de Enrique Peña Nieto» en *El País*, 16/10/2020.

de Regeneración Nacional (Morena) y la Cuarta Transformación como cómplices del intervencionismo tradicional de Washington. Tras el giro en la posición del gobierno de AMLO sobre la detención de Cienfuegos, en la que pesó claramente el malestar de la alta jerarquía militar, el canciller Ebrard inició gestiones para extraditarlo a México¹³.

Apenas un mes después de su detención en Los Ángeles, Washington devolvía a Cienfuegos aduciendo que temas sensibles de la relación bilateral con México estarían en juego en un proceso judicial contra el general en Nueva York. El gobierno mexicano, que había celebrado la detención, ahora celebraba la extradición. La rápida corrección del rumbo del caso de Cienfuegos se produjo pocos días después de las elecciones presidenciales en EEUU, que dieron a Biden como ganador, aunque Trump decidió desconocerlas, impugnarlas y descalificarlas como fraudulentas desde un inicio. Fue inevitable pensar que al no reconocer a Biden, López Obrador correspondía a la decisión de Trump de extraditar a Cienfuegos.

Algo había quedado sensiblemente dañado en aquel vínculo, que dos años atrás se quiso presentar como inicio de una nueva era de amistad. A principios de diciembre el partido gobernante, Morena, presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que limitaba la cantidad de agentes extranjeros autorizados para operar en territorio nacional y revocaba su inmunidad¹⁴. En Washington, el fiscal general de EEUU William Barr, a pocas horas de presentar su renuncia a Trump, expresó su malestar con la nueva ley porque ponía en riesgo la colaboración entre ambos países en materia de seguridad.

Cuando López Obrador se decidió, finalmente, a felicitar a Biden por su triunfo, el único punto que destacó en su mensaje fue el de la migración¹⁵. Los otros grandes temas de la relación bilateral, el libre comercio y la colaboración en materia de seguridad y combate al narcotráfico, quedaron en una sombra demasiado evidente. También silenció otro ángulo del vínculo con el vecino del norte que podría volverse conflictivo en los próximos años: el medio ambiente y las energías limpias. En ese punto, el nuevo gobierno de

Cuando López Obrador se decidió, finalmente, a felicitar a Biden, el único punto que destacó fue el de la migración

13. Pablo Ferri: «El caso Cienfuegos, un reto para el maltrecho sistema judicial en México» en *El País*, 19/11/2020.

14. Alejandro Caballero: «Diputados aprueban la reforma que pone límites a agentes extranjeros» en *Proceso*, 15/12/2020.

15. «López Obrador felicita a Biden; espera relación de amistad y respeto» en *La Jornada*, 16/12/2020.

Biden-Harris parece moverse en sentido contrario a la apuesta centralmente petrolera y extractivista del gobierno de AMLO, aunque, al mismo tiempo, los candidatos se mostraron ambivalentes durante la campaña respecto al *fracking* en territorio estadounidense y se alejaron de propuestas como la del Nuevo Pacto Verde del ala izquierda del Partido Demócrata.

Las relaciones entre México y EEUU están llamadas a experimentar una reformulación en los próximos años, impelida por la pérdida de continuidad de políticas de Estado en ambos países. En México se está produciendo un cambio profundo de expectativas y prioridades, lo mismo que en EEUU. La fuerte apuesta que hizo el gobierno de López Obrador por un vínculo preferencial con Trump ha sido contrariada por el curso político de EEUU, y para México se impone un rediseño de su interpretación del vecino.

Después de Trump

El gobierno de López Obrador llega a la mitad de su mandato en medio de un cambio profundo en la orientación de la política doméstica y exterior de EEUU. Con la salida de Trump de la Casa Blanca, ciertos giros de la errática diplomacia republicana se interrumpirán bruscamente. Biden recompondrá las relaciones con la UE y China, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), regresará al Acuerdo de París y retomará la normalización diplomática con Cuba. Probablemente los demócratas vuelvan al acertado enfoque de diferenciar las políticas hacia Venezuela, Nicaragua y Cuba, lo cual tendrá un automático efecto de distensión regional, en especial en Centroamérica y el Caribe.

Paradójicamente, esa distensión, en una zona tan próxima a México, podría acumular más conflictos que armonías para el gobierno de AMLO. A diferencia de Trump, que englobó los regímenes de Maduro, Ortega y Díaz-Canel en un pequeño «eje del mal», Biden dará un trato distinto a cada gobierno y, seguramente, reforzará la colaboración con Centroamérica para restar incentivos a la emigración. Tal reorientación diplomática de los demócratas podría volver a otorgar centralidad a los temas de derechos humanos en esa región de América Latina, sin excluir a México, lo cual generaría tensiones con el gobierno de López Obrador.

El equipo que ha conformado el nuevo secretario de Estado, Antony Blinken, proviene de una tradición diplomática de fuerte activismo en materia de «promoción de la democracia» en Europa del Este y Oriente Medio. No sería extraño que esa proyección, que en el periodo de la cancillería

de Hillary Clinton causó tantas fricciones con los gobiernos de Hugo Chávez, Nicolás Maduro y Rafael Correa, vuelva a provocar conflictos con sectores de la izquierda regional. Cualquier desencuentro entre los gobiernos de Biden y AMLO sería capitalizado por esa izquierda desde una vieja argumentación soberanista, que oculta su renovado pragmatismo.

La paradoja podría llegar al punto de que el gobierno de Trump resulte más confortable para López Obrador que el de Biden. No es un dato menor que en la clase política mexicana, incluida la del partido gobernante, exista una percepción bastante negativa no solo de Hillary Clinton sino también de Obama, quien, en otros territorios de la izquierda latinoamericana, como el cubano aperturista, es visto como el único presidente que ha intentado una reformulación del vínculo bilateral con claras ventajas comparativas para la isla. En México, Obama representa, por el contrario, dos políticas desastrosas: la guerra contra el narco y las deportaciones masivas.

La vuelta a la normalización diplomática con Cuba será muy bien recibida por gran parte de la comunidad de naciones latinoamericanas y caribeñas. La política del embargo comercial estadounidense no tiene respaldo, ni siquiera entre los gobiernos de derecha de la región. Sin embargo, cualquier intento de retomar el restablecimiento de relaciones con La Habana, acompañado de un aumento de la presión sobre Venezuela, Nicaragua o la propia Cuba para que esos regímenes abran el juego democrático, ampliará las posibilidades de impugnación de la hegemonía de EEUU.

La interrogante en torno del lugar de México en esas redes contrahegemónicas de la izquierda latinoamericana, que intentó dilucidar el Grupo de Puebla hace dos años, permanece intacta. Si en el tramo final del gobierno de López Obrador el vínculo con el gobierno de Biden se mantiene en buenos términos, el escenario de una incorporación de México a lo que queda de la corriente bolivariana, que tanto se deseó o se temió desde los centros de poder de las izquierdas y las derechas de la región, se verá inevitablemente desdibujado. ☐

El ciclo histórico de las revistas latinoamericanas

Trazos de una genealogía

Horacio Tarcus

América Latina es un continente de revistas: literarias, políticas, culturales... Estas tomaron distancia del trajín diario de la prensa y de los embanderamientos de la política, aunque las marcas persisten en el género revisteril. ¿Cómo pensar la autonomía del campo de las revistas y sus conexiones con el campo intelectual, el periodístico y el político? ¿Por qué fueron las revistas, antes que los diarios o los libros, las portavoces de las vanguardias estéticas, políticas y sociales del siglo xx?

América Latina es un continente de revistas. Con mayor intensidad en unos países que en otros, las naciones latinoamericanas asistieron desde mediados del siglo xix a la emergencia de un género que enseguida se convirtió en favorito y terminó dominando la escena intelectual durante todo el siglo xx.

Una serie de estudios recientes viene poniendo de relieve el peso que las «construcciones impresas» tuvieron en la formación de los Estados nacionales en América Latina¹.

En la medida en que es un formato propio de la Ilustración, algunos estudiosos identifican revistas

Horacio Tarcus: es doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y director del Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas en la Argentina (CEDINCI/UNSAM). Entre sus últimos libros está *Los exiliados románticos. Socialistas y masones en la formación de la Argentina Moderna* (2 vols., FCE, Buenos Aires, 2020).

Palabras claves: revistas, redes revisteriles, América Latina.

Nota: este texto es parte del libro *Las revistas culturales latinoamericanas. Giro material, tramas intelectuales y redes revisteriles*, CEDINCI / Tren en Movimiento, Buenos Aires, 2020.

1. Paula Alonso (comp.): *Construcciones impresas. Panfletos, diarios y revistas en la formación de los Estados nacionales en América Latina, 1820-1920*, FCE, Buenos Aires, 2004.

latinoamericanas en el siglo XVIII, bajo el orden colonial. Otros señalan los precedentes ilustres de la *Biblioteca Americana* (Londres, 1823) y *El Repertorio Americano* (Londres, 1826-1827), que no se denominan todavía «revistas» pero ya han adoptado los atributos que van a definir la revista moderna: la periodicidad y la agrupación de formas, temas y géneros yuxtapuestos de autores diversos². Pero hay que considerar que se editaron en Londres, donde Andrés Bello y sus amigos de la Sociedad Hispanoamericana pudieron encontrar condiciones de producción y de circulación (los lectores, los recursos y un clima de paz) que estaban ausentes en el continente latinoamericano.

El ciclo de las modernas revistas culturales latinoamericanas nace propiamente una vez concluidas las guerras de la independencia y las guerras civiles. Hasta entonces, las creaciones literarias, así como los textos históricos, jurídicos o filosóficos que se anticipaban al libro se confundían dentro de la prensa nacional. Los procesos independentistas necesitaron de la fundación de una prensa política de carácter patriótico para afirmar su legitimidad, un periodismo que batallara a la par de los ejércitos. Pero la construcción de un moderno sistema de prensa comenzó

inmediatamente después de las guerras independentistas, cuando las élites emprendieron la tarea de establecer un orden político: ello implicaba, como ha señalado Jürgen Habermas en una obra de referencia³, no solo la formación de modernos Estados sino además la trabajosa construcción de una esfera pública donde van a jugar un rol fundamental los grandes diarios de alcance nacional, provincial y municipal, pero además las asociaciones civiles, con la emergencia de un prolífico sistema de prensa (diarios, periódicos, revistas) estrechamente vinculado a ella⁴.

Promediado el siglo XIX, encontramos sobre todo en las grandes capitales latinoamericanas una profusa actividad civil que lleva a la creación de nuevas formas de asociación, libre, igualitaria, solidaria, formas que contrastan con el carácter jerárquico, cerrado y tradicionalista de los antiguos gremios europeos: se trata de sociedades de ayuda mutua (mutuales), de asociaciones profesionales (como las típicas sociedades de tipógrafos), clubes sociales, culturales y deportivos, logias masónicas, asociaciones de inmigrantes, sociedades de beneficencia⁵. Inmediatamente después, en las dos últimas décadas del siglo XIX, vemos aparecer los ateneos y los círculos literarios, como así también los

2. Lisa Block de Behar: *Derroteros literarios. Temas y autores que se cruzan en tierras del Uruguay*, Universidad de la República, Montevideo, 2015, p. 302.

3. J. Habermas: *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública* [1962], Gustavo Gili, Barcelona, 1981.

4. Hilda Sabato: «Nuevos espacios de formación y actuación intelectual: prensa, asociaciones, esfera pública (1850-1900)» en Jorge Myers (comp.): *Historia de los intelectuales en América Latina I. La ciudad letrada, de la conquista al modernismo*, Katz, Buenos Aires, 2008, p. 388 y ss.

5. *Ibíd.*, p. 390.

sindicatos por oficio y, finalmente, los partidos políticos modernos. Estas asociaciones necesitaron del periódico y de la revista, pues si bien daban a conocer su existencia y sus actividades a través de los grandes diarios, procuraron contar con un órgano propio que les sirviera a la vez de *vocero* (dar a conocer su *voz* en la esfera pública constituía todo un signo distintivo de modernización y de virtud republicana), así como de medio de organización y cohesión identitaria.

Las revistas, pues, son hijas de esa prensa diaria, pero no se confunden con ella. Nacen y se afirman una vez concluidas las urgencias que exige la batalla cotidiana bajo las guerras de independencia y los enfrentamientos civiles. Cuando el sistema de prensa se va volviendo más complejo a lo largo del siglo XIX, la revista se va abriendo camino, como una forma más distanciada y por lo tanto más reflexiva respecto de la exigencia política diaria, una forma acorde con el *tempo* propio de la elaboración intelectual. Las primeras publicaciones que se asemejan al formato moderno de las revistas aparecen durante las primeras décadas de la independencia confundidas dentro del universo de la prensa de la época, entre los «periódicos», las «gacetas», los «telégrafos», los «correos» o los «almanaques». En las décadas de 1830 y 1840, las que hoy llamamos revistas todavía se autodenominaban «periódicos literarios», para diferenciarse de los periódicos informativos, o «gacelines», para distinguirse de las «gacetas».

Algunas nacen como portavoces de grupos juveniles disidentes de las elites criollas —como los *voceros* del romanticismo: *La Moda* (1837-1838) de Buenos Aires, *El Iniciador* (1838-1839) de Montevideo, *El Zonda* (1839) de San Juan o *El Crepúsculo* (1843-1844) de Santiago de Chile—, otras como órganos de incipientes instituciones del Estado, como las publicaciones universitarias —Sturgis E. Leavitt inicia su relevamiento de *Revistas hispanoamericanas* con los *Anales de la Universidad de Chile*, de 1843⁶—.

A mediados del siglo XIX predominan los *voceros* de las asociaciones civiles, que han nacido como periódicos (*El Artesano*, *El Tipógrafo*, *Anales de la Sociedad Tipográfica*, etc.), pero conforme avanza el siglo ya no compiten con la prensa nacional de gran formato que se ha afirmado y adoptan progresivamente la periodicidad más espaciada, el formato menor y las características gráficas y materiales propias de la revista.

La denominación «revista» se generaliza en Europa a partir del éxito y la permanencia de la *Revue des Deux Mondes*, fundada en 1829. Esta publicación fue recibida y leída por las elites letradas latinoamericanas, junto con las que editaba Pierre Leroux, la *Revue Encyclopédique* y la *Revue Indépendante*. El término aparece en La Habana en 1831 con la fundación de la *Revista Bimestre Cubano* por el catalán Mariano Cubí Soler. En el Río de la Plata, surge de modo esporádico en esos mismos años

6. S.E. Leavitt: *Revistas hispanoamericanas. Índice bibliográfico. 1843-1935*, Fondo Histórico y Bibliográfico José Toribio Medina, Santiago de Chile, 1960.

(un ejemplo es la *Revista de 1834*, editada en Montevideo), para emerger con regularidad en la década de 1850 –*Revista Española* (1852), *Revista del Plata* (1853), *El Plata Científico y Literario*, *Revista de los Estados del Plata* (1855), *Revista del Nuevo Mundo* (1857), etc.— y se afirma en las décadas siguientes para convertirse en término de uso corriente en la década de 1890.

En las últimas décadas del siglo XIX, vemos florecer las revistas de los ateneos literarios, de los círculos de bellas artes, de los cenáculos de los escritores consagrados, de las universidades, al mismo tiempo que irrumpen desafiantes las revistas del movimiento modernista. A las revistas culturales de los grupos de la elite, que toman los nombres y el modelo de las prestigiosas publicaciones europeas, replican las revistas de cultura anarquista y socialista —que a menudo también remiten a sus modelos europeos— apelando normalmente al imaginario de la redención social con títulos anunciadores del nuevo milenio: *Aurora*, *Germinal*, *Vida Nueva*, *Nueva Senda*, *Nueva Humanidad*, *Los Tiempos Nuevos*... Como veremos enseguida, a menudo son difíciles de distinguir las revistas específicamente literarias de estos órganos de la vanguardia política, porque así como en el siglo XIX se confundían romanticismo social y romanticismo literario, en 1900 se hacen manifiestas las afinidades electivas entre romanticismo y anarquismo, o entre romanticismo y socialismo.

La Montaña (1897), la revista de formato periódico que dirigieron José Ingenieros y Leopoldo Lugones, o *Martín Fierro* (1904-1905), la revista de pequeño formato que impulsó Alberto Ghiraldo, son muestras por demás elocuentes⁷.

Si las primeras formas aproximativas a la revista moderna nacen a mediados del siglo XIX, su ciclo se afirma en la década de 1890 y alcanza su esplendor a mediados del siglo XX. Con el crecimiento de la alfabetización y la escolarización, el campo de revistas se afirma y se autonomiza conforme se amplía su mercado, y desde la década de 1920 la oferta comienza a diversificarse en revistas especializadas. Del *magazine* ilustrado de fines del siglo XIX y comienzos del XX, con contenidos universales dirigidos a la familia en su conjunto, comienza un proceso de diferenciación del que surgen en las dos décadas siguientes revistas específicamente literarias, teatrales, de cine, musicales, humorísticas, radiofónicas, deportivas, infantiles, estudiantiles, femeninas, feministas, de política nacional, de política internacional... Las revistas culturales propiamente dichas también conocen a lo largo del siglo XX una proliferación de tipos y de formas, de las más patricias a las más plebeyas, de las universalistas a las nativistas, de las comerciales a las contraculturales, de las de vanguardia a las de retaguardia, trazando un campo fascinante cuyo estudio viene creciendo en los últimos años.

7. H. Tarcus: «Socialismo y modernismo *fin-de-siècle*. Espigando la correspondencia de José Ingenieros» en *Políticas de la Memoria* N° 10-11-12, verano de 2011/2012.

El ciclo de las revistas no coincide puntualmente con la delimitación del «siglo corto» postulado por Eric J. Hobsbawm. Aunque se solapa con él, comienza antes de 1917. Su ciclo coincide mejor con lo que Régis Debray, en un artículo notable, ha llamado la *grafosfera*, o más precisamente, con el momento de culminación de esta, identificada como «la edad de la razón y del libro, de la prensa y del partido político»⁸.

Esta identificación es tan grande que para algunos el pasado fin de siglo fue testigo del declive de las revistas culturales, cuando comenzaron a sucumbir, por un lado, ante los nuevos desafíos de la era digital y, por otro, frente al imperio normalizador de las revistas académicas con sus formatos igualadores, sus indexaciones, sus referatos anónimos y sus factores de impacto. En un principio, parecía que internet había hecho posible el viejo anhelo de las revistas impresas de traspasar las fronteras nacionales, aboliendo los tiempos de distribución y reduciendo al mínimo los costos. Sin embargo, aun las visiones más optimistas sobre el remplazo que vienen a cumplir los *blogs*, los *sites* y las *online magazines* reconocen que las asimetrías entre el oligopolio de los grandes medios de comunicación y las revistas culturales digitales propia de la *grafosfera* volvieron a reproducirse en el interior de la web⁹.

Desde luego, puede señalarse aquí y allá cierto número de revistas resistentes, algunas todavía en papel, otras nacidas digitales (como *Florencia* de Caracas, *El Estornudo* de La Habana o *Anfibia* de Buenos Aires) y otras finalmente mixtas (como *Gatopardo* de Bogotá-México, *Temas* de La Habana, *Nueva Sociedad* con sede en Buenos Aires, *Etiqueta Negra* de Lima, *El Malpensante* de Bogotá, *Piauí* de Río de Janeiro o *Nexos* de México), en las que predominan la crónica y el ensayo. Pero por fuera de este segmento tenaz, cientos de revistas contemporáneas han sucumbido al imperativo normalizador nacido de las entrañas de la academia estadounidense y que, expandido a todo el globo, significó la muerte del ensayo, el fin de la escritura, la cancelación de la alianza entre textualidades y artes plásticas y la liquidación del debate intelectual¹⁰.

Campo intelectual y campo revisteril

El nacimiento del ciclo de las revistas culturales latinoamericanas en la década de 1890 coincide también con el inicio del proceso de profesionalización del escritor, proceso que va sentando –de modo lento y desigual– las bases materiales de un campo intelectual

8. R. Debray: «El socialismo y la imprenta: un ciclo vital» en *New Left Review* N° 46, 9-10/2007, p. 7.

9. Regina A. Crespo: «Del papel a la pantalla: ¿las publicaciones digitales son las nuevas revistas político-culturales? Un análisis del caso brasileño» en *Revista de Historia de América* N° 158, 1-6/2020, p. 360 y ss.

10. Saúl Sosnowski: «Revistas y mapas, brújulas y teclados: los editores y el canon» en *Cuadernos de Literatura. Revista Javeriana* N° 41, 2017.

relativamente autónomo en cada nación. El escritor, el ensayista, el científico, el intelectual se van diferenciando del político polivalente del siglo XIX al mismo tiempo que la revista cultural comienza a emanciparse de la prensa nacional propiamente dicha¹¹.

Podríamos afirmar, pues, que el ciclo de las revistas coincide, se confunde, o incluso no es otra cosa que el ciclo que va de los letrados del siglo XIX a los intelectuales del siglo XX. Las revistas culturales son impensables sin ellos, esto es, sin escritores, críticos, ensayistas, filósofos o artistas plásticos que quieren comprometer su profesión con la esfera pública, que buscan postular una agenda intelectual, que aspiran a disputar un espacio en un campo de fuerzas dado. No todos los escritores ni todos los filósofos son intelectuales. Muchos, acaso la mayoría, circunscriben su labor a su espacio profesional o académico. Aceptan sin mayores contratiempos el canon de su tiempo y aspiran a manejar con maestría las reglas de su oficio. Otros no están conformes con el canon establecido ni con el lugar de reconocimiento que les fue asignado: son aquellos que constituyen grupos, celebran asambleas, discuten el canon, elaboran manifiestos... Llamamos, pues, *intelectuales* a aquellos escritores, filósofos, científicos sociales, críticos y artistas

que cumplen con esta *función* intelectual, esto es, que intervienen en la esfera pública con las herramientas forjadas en el ejercicio de su profesión.

Como sabemos, los intelectuales acumulan capital cultural y defienden posiciones de prestigio y poder dentro de su campo no solo con la producción de obras individuales, sino también y sobre todo a través de alianzas, agrupamientos y redes, estableciendo delimitaciones, confrontaciones e impugnaciones. Y son las revistas, antes que los diarios o los libros, los vehículos privilegiados de los colectivos intelectuales para llevar a cabo sus estrategias de disputa hegemónica. Estrategias que pueden hacerse evidentes con los números de homenaje a los intelectuales consagrados, pero que están presentes en todas las secciones de una revista. Tanto la disposición de los nombres de los autores en tapa como las simples reseñas de libros en las últimas páginas pueden ser índices elocuentes —si se sabe leerlos— de un campo de fuerzas siempre inestable, continuamente disputado.

Las revistas latinoamericanas contribuyeron a constituir, a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, las literaturas y las historias nacionales¹². De algún modo, vinieron a consolidar aquel proyecto de nación que había

11. Carlos Altamirano y B. Sarlo: *Ensayos argentinos. De Sarmiento a la vanguardia*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.

12. Nicolás Arenas Deleón: «Letras para la República. Revistas culturales, redes intelectuales transnacionales y configuración del relato histórico-literario en Chile y Argentina (1852-1890)», tesis de doctorado en Historia, Universidad de los Andes, Chile, 2020; Verónica Delgado: «El nacimiento de la literatura argentina en las revistas literarias. 1896-1913», tesis de doctorado en Letras, Universidad Nacional de La Plata, 2006.

anunciado la primera generación de los románticos latinoamericanos. El establecimiento de ese canon fue el resultado de disputas libradas en buena medida en las páginas de las revistas sobre el sentido y los alcances de cada «cultura nacional», sobre los autores y las obras que merecían ocupar legítimamente el centro, la periferia o los márgenes de esa cultura, o incluso los que debían quedar por fuera de ese corpus legítimo. Las grandes revistas nacionales fueron a su vez objeto de la crítica de las revistas de vanguardia, que a partir de las décadas de 1920 y 1930 llegaron para cuestionar y al mismo tiempo reformular los cánones nacionales. Por su parte, las revistas del nacionalismo nacidas en la década de 1930 vinieron a impugnar los relatos históricos contruidos por la tradición liberal medio siglo antes, que también se habían dado a conocer inicialmente en revistas¹³. Las revistas latinoamericanas de la década de 1960 y comienzos de la siguiente llegaron, a su vez, para cuestionar a los autores y las obras entonces consagrados postulando un compromiso radical para el intelectual y una narrativa experimental que replanteaba la relación entre historia y ficción. Sin desconocer el papel que ha jugado el mercado editorial en la configuración del «boom latinoamericano», es indudable que el nuevo canon de la literatura continental se fue estableciendo en el universo revisteril —desde *Casa de las Américas*

hasta *Mundo Nuevo*, pasando por *Primera Plana*, entre muchísimas otras—, a través de géneros como la inserción de textos originales, el ensayo crítico, la entrevista y la reseña. Revistas que están en polémica contrahegemónica con las hasta entonces hegemónicas (el ejemplo paradigmático es, desde luego, *Sur*) y revistas que están al mismo tiempo en polémica entre sí, tratando de dar significado al «boom latinoamericano» desde signos diversos.

Estos casos abundantemente estudiados revelan de modo elocuente las estrategias por las cuales los colectivos revisteriles disputan posiciones de poder y reconocimiento, siendo sus frecuentes debates una de las más características. A lo largo de todo el siglo xx las revistas constituyeron los vehículos de expresión preferidos por los más diversos colectivos que disputaron posiciones dentro del campo intelectual. Las revistas fueron las plataformas a través de las cuales se pronunciaron y se cohesionaron grupos literarios, artísticos o filosóficos, los órganos de instituciones culturales más o menos establecidas o, más frecuentemente, los voceros de formaciones culturales más lábiles¹⁴.

Las revistas expresan al mismo tiempo que producen a estos colectivos, les dan cohesión y contribuyen a forjar su identidad. Les permiten ir más allá de sí, inscribiendo al grupo en una red de lectores y colaboradores, avisadores,

13. Para el caso argentino, v. Diana Quattrocchi: *Los males de la memoria. Historia y política en la Argentina*, Emecé, Buenos Aires, 1995.

14. Raymond Williams: *Marxismo y literatura*, Península, Barcelona, 1980.

suscriptores y distribuidores. Las revistas constituyen pequeñas comunidades intelectuales que crean a su vez comunidades de lectores, mucho antes de que este término apareciera en la era digital. Unas revistas se enlazan con sus pares contemporáneas. Sus ejemplares, como ha señalado Beatriz Sarlo¹⁵, se convierten en moneda de cambio con otras revistas que editan otros colectivos, constituyéndose así redes de revistas según aproximaciones ideológicas, coincidencias de escuela o afinidades electivas, tanto a escala local como internacional. Esos colectivos editores, al mismo tiempo que tejen alianzas, disputan con otras revistas y con la red solidaria de esas otras revistas, buscan ganar a los neutrales y cooptar colaboradores del campo rival. En esta lucha por alcanzar las posiciones centrales, las revistas se afirman inscribiéndose en genealogías legitimantes. En mayor o menor medida, con mayor o menor conciencia, todas llevan adelante una serie de estrategias que nos permiten postular *en el interior* del campo intelectual un subcampo que funciona con una lógica propia y un lenguaje común, que denominaremos aquí *campo revisteril*.

La tesis que subyace a este concepto es la siguiente: una revista no puede ser cabalmente entendida en su singularidad, sino que debe ser inscripta

en un campo de fuerzas donde luchó por su reconocimiento estableciendo relaciones *sincrónicas* de alianza, competencia y rivalidad con otras revistas contemporáneas, al mismo tiempo que instituyendo linajes *diacrónicos* de legitimación.

Parafraseando a Pierre Bourdieu, podríamos decir que el *campo revisteril* no es la sumatoria de las revistas de su tiempo, ni un espacio neutro de relaciones singulares entre revistas, sino que está estructurado como un sistema de relaciones en competencia y conflicto entre grupos y revistas que ocupan posiciones intelectuales diversas¹⁶. El campo de revistas aparece con su propio modo de funcionamiento, su economía, sus jerarquías, su propia historia y sus tradiciones.

Glosando a Raymond Williams, podríamos afirmar que para cada momento del campo hay revistas hegemónicas, revistas contrahegemónicas, revistas emergentes y revistas residuales. Y que una misma revista de larga duración puede irrumpir en determinado momento del campo como revista emergente, disputar durante cierto tiempo la hegemonía del campo a las consagradas, alcanzar luego durante un lapso la condición de revista hegemónica y, una vez cumplido su programa, sobrevivir finalmente a su reinado como una revista residual¹⁷.

15. B. Sarlo: «Intelectuales y revistas: razones de una práctica» en Claude Fell (ed.): *Le discours culturel dans les revues latino-américaines (1940-1970)*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, París, 1992.

16. P. Bourdieu: *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*, Montessor, Buenos Aires, 2002.

17. R. Williams: ob. cit.

Las revistas constituyen la forma privilegiada de la militancia cultural y su vida es el despliegue periódico de un programa colectivo. Suelen nacer con un manifiesto programático y normalmente mueren cuando ese programa se consume. Pero también pueden desaparecer antes de tiempo, ya sea por penurias económicas, a causa de la censura o la represión, o con motivo de rencillas internas que hacen estallar un colectivo editor.

Las revistas son, por definición, programáticas. Su propósito es de *intervención* en los debates culturales del presente, ya sea fijando posición sobre los tópicos establecidos, ya sea aspirando a establecer su propia agenda cultural. Las revistas emergentes descalifican a las viejas escuelas literarias y se presentan como portavoces de las últimas vanguardias; desautorizan los tópicos del pasado y se ofrecen como las portadoras de nuevas problemáticas, ya sea el modernismo literario, las filosofías existenciales, el reformismo universitario, el marxismo, el psicoanálisis, el estructuralismo o el posmodernismo.

Asimismo, cada revista cuestiona la publicación de los autores consagrados por la tradición y postula sus propios autores claves, como lo hacen, en Argentina, *El Mercurio de América* con Rubén Darío, *La Vida Literaria* con Waldo Frank y con Mariátegui, *Martín*

Fierro con Ramón Gómez de la Serna, *Claridad* con Henri Barbusse y Romain Rolland, *Sur* con José Ortega y Gasset, *El Escarabajo de Oro* con Albert Camus y Jean-Paul Sartre, *Eco Contemporáneo* con Thomas Merton y la Beat Generation, *Fichas* con Henri Lefebvre y Charles Wright Mills, *Pasado y Presente* con Antonio Gramsci, *Antropología del Tercer Mundo* con Frantz Fanon, *Los Libros* con Louis Althusser y *Punto de Vista* con Raymond Williams o Pierre Bourdieu¹⁸.

Aunque a veces se parezcan exteriormente a un libro, y muchas veces adopten la forma de «revista-libro», se trata de artefactos culturales diversos. Mientras el libro se nos presenta individual, signado por el aura autoral, la revista es colectiva y dialógica por definición. El libro es singular, así se divide en varios volúmenes; la revista es seriada, incluso en el caso límite en que aparezca un solo número. El libro supone una lectura intensiva, continua y lineal, mientras que la revista se presta a una lectura extensiva, discontinua y fragmentaria, conforme la pluralidad de temas y autores ofrecidos, así como a su carácter periódico¹⁹.

La revista tiene un tiempo de circulación más veloz que el libro y anticipa los textos que el libro va a demorarse en recoger. La revista, campo de pruebas y de ensayos, avanza y arriesga,

18. Retomo y desarrollo aquí un señalamiento de Sarlo en «Intelectuales y revistas», cit., p. 12.

19. Annick Louis: «Las revistas literarias como objeto de estudio» en Hanno Ehrlicher y Nanette Riffler-Pipka (eds.): *Almacenes de un tiempo en fuga. Revistas culturales en la modernidad hispánica*, Shaker, Berlín, 2014.

mientras el libro corrige, selecciona, decanta, consolida. En ese sentido, cualquiera sea su orientación política o estética, la revista es siempre vanguardista, mientras que el libro es por naturaleza conservador. Por eso la revista envejece rápidamente mientras que el libro sobrevive. Etimológicamente, revista remite a re-vista, re-visión, puesta al día de lo que se ha producido, derivando su nombre en muchas lenguas occidentales (*review*, *revue*, *rivista*, *re-vista* igualmente en portugués, catalán y castellano) de la acción militar de revistar, de «pasar revista» a una tropa²⁰. La revista nos ofrece una puesta al día del estado de la cultura. Por eso, como ha señalado Sarlo,

nada es más viejo que una revista vieja: ha perdido el aura que emerge de su capacidad o, mejor, de su aspiración a ser una presencia inmediata en la actualidad. Objeto del deseo académico o coleccionista, las revistas envejecen de un modo casi patético: lo que promovieron cuando formaban parte del presente ya ha sido incorporado a la cultura común y está allí, en los libros, en las instituciones o en las prácticas. Lo que no lograron imponer se muestra con la triste evidencia de

un fracaso que fue, en su momento, una apuesta perdida.²¹

Dentro de estos grandes trazos, es posible reconocer variedad de situaciones. Hay revistas de larga trayectoria, que logran construir una sólida hegemonía intelectual durante todo un ciclo de la cultura, como *Nosotros* (1907-1943), *Sur* (1931-1989) o *Punto de Vista* (1978-2008) en Argentina, *Revista de Crítica Cultural* (1990-2008) en Chile, *Marcha* (1939-1974) en Uruguay, *Eco* (1960-1984) en Colombia, *Repertorio Americano* (1919-1958) en Costa Rica, *Casa de las Américas* (1960) en Cuba, o *Plural* (1971-76) y *Vuelta* (1976-1998) en México.

Hay revistas brevísimas, que no pasan de un solo número, pero que pueden dejar una significativa impronta cultural, como *Las Ciento y Una* (1953) o *Literatura y Sociedad* (1965) en Argentina²²; o *Válvula* (1928) y *Cantaclaro* (1950) en Venezuela, o *El Uso de la Palabra* (1939) en Perú.

Entre unas y otras, están aquellas que no logran superar los tres o cuatro años de vida, pero que sin embargo constituyen casos emblemáticos de publicaciones emergentes o contrahegemónicas, como *Martín Fierro* (1924-1927), *Amauta* (1926-1930), *Pensamiento Crítico* (1967-1971) o *Crisis* (1973-1976).

20. «Review» en *Online Etymology Dictionary*, <www.etymonline.com/word/review#etymonline_v_12986>, fecha de consulta: 12/2020.

21. B. Sarlo: ob. cit., pp. 9-10.

22. Emiliano Álvarez: «La revista *Literatura y Sociedad*: entre la guerrilla, el marxismo y la crítica literaria. ¿Un caso único y ejemplar?», 2016, disponible en *América Lee*, <http://americalee.cedinci.org/wp-content/uploads/2016/07/LITERATURA-Y-SOCIEDAD_ESTUDIO.pdf>.

De las «revistas literarias» a las «revistas culturales»

Hemos hablado hasta aquí de prensa diaria, de periódicos, de revistas políticas, de revistas literarias, de revistas culturales, de revistas académicas... ¿Qué es lo que define a una revista literaria o cultural? ¿Qué lugar ocupa la política en las revistas culturales? ¿Cómo entran en juego dimensiones como los géneros que aborda, los formatos, la periodicidad? ¿Cómo se delimita en definitiva su campo específico?

Los primeros estudiosos de las revistas latinoamericanas —los estadounidenses— se toparon hace más de medio siglo con este problema. Los trabajos pioneros de Boyd G. Carter intentaron delimitar el universo de las revistas propiamente literarias²³. Sin embargo, este autor no dejó de advertir que las contribuciones literarias excedían con creces su objeto. Buscando una mejor delimitación conceptual, el profesor Carter comenzaba por proponer una taxonomía en la que distinguía: revistas propiamente literarias; revistas de distintas materias pero con secciones literarias; revistas gubernamentales; órganos de ateneos, bibliotecas y otras asociaciones civiles; revistas culturales; suplementos literarios de diarios; números especiales

consagrados a escritores y secciones culturales en el cuerpo mismo de los diarios²⁴. Aunque puede reconocérsele el mérito de un trabajo de pionero, la clasificación resulta algo caótica. Víctor Goldgel, en un trabajo reciente no carente de perspicacia, ha comparado la taxonomía de Carter con la enciclopedia china del relato de Borges, según la cual los animales se dividen en: «a) pertenecientes al Emperador; b) embalsamados; c) amaestrados; d) lechones; e) sirenas; f) fabulosos (...)»²⁵.

En otro trabajo pionero, Héctor René Lafleur, Sergio Provenzano y Fernando Alonso presentan su libro-catálogo de publicaciones periódicas argentinas como de revistas *literarias*, entendiendo por tales las exteriorizaciones «de un grupo, conjunto o cenáculo de intelectuales que buscan a través de ellas la difusión de su mensaje, libres de objetivos comerciales y al margen del presupuesto oficial»²⁶. Estos autores dejan expresamente fuera de su objeto a los *magazines* populares del tipo de *Caras y Caretas* o *Fray Mochó*, pues a pesar de su indudable valor literario y artístico, contaban con un sólido respaldo editorial y comercial. Pero no dudan en incluir a revistas como *Sur* o *Ficción*, que sin ser ni mucho menos proyectos «comerciales»,

23. B. Carter: *Las revistas literarias de Hispanoamérica. Breve historia y contenido*, Ediciones de Andrea, Ciudad de México, 1959; e *Historia de la literatura hispanoamericana a través de sus revistas*, Ediciones de Andrea, Ciudad de México, 1968.

24. B. Carter: ob. cit., pp. 26-27.

25. V. Goldgel: «Caleidoscopios del saber. El deseo de variedad en las letras hispanoamericanas del siglo XIX» en *Estudios* año 18 N° 36, 7-12/2010.

26. H.R. Lafleur, S. Provenzano y F. Alonso: *Las revistas literarias argentinas. 1893-1967*, CEAL, Buenos Aires, 1968, p. 9.

estaban apoyadas por sus respectivas casas editoras (las editoriales Sur y Goyanarte). Puesto el foco en las revistas «independientes», autosostenidas, quedan fuera de su ámbito las revistas de instituciones oficiales o universitarias. Sin embargo, no pueden dejar de darle un lugar a *La Biblioteca* de Paul Grousac, cuya vida y muerte estuvieron atadas a las vicisitudes del presupuesto oficial.

Este texto canónico de Lafleur, Provenzano y Alonso tiene el mérito de llamarnos la atención sobre la relación entre experiencias revisteriles y experiencias editoriales. Una relación que nunca es unidireccional, pues hay revistas que nacieron en el seno de casas editoriales y, a la inversa, casas editoras que han nacido de las revistas. *Babel* de Buenos Aires está entre las primeras, y *Sur*, entre estas últimas. También de la revista *Proa* de Buenos Aires surgió Editorial Proa; de *Los Pensadores* y *Claridad* de Buenos Aires nació Editorial Claridad; de *Índice* de Santiago de Chile, Cuadernos de Índice; de *Amauta* de Lima, Ediciones Amauta; de *Orígenes* de La Habana, Ediciones de Orígenes; de *Pasado y Presente* de Córdoba, Cuadernos de Pasado y Presente; de *Marcha* de Montevideo, Biblioteca de Marcha, o de *Plural* de México, Editorial Plural. Las revistas no podrían comprenderse cabalmente disociadas de sus proyectos editoriales, aunque algunas editoriales hayan sobrevivido varios años a las revistas de las que nacieron, como Claridad o Pasado y Presente.

Por otra parte, es sintomático el hecho de que si bien Lafleur, Provenzano

y Alonso definen sus publicaciones como «literarias», no hablan de grupos o cenáculos de escritores, sino de «intelectuales». Pagan tributo al uso corriente de «revistas literarias», pero son perfectamente conscientes de que estas publicaciones exceden el universo estrictamente literario. Cualquier estudioso o simple lector de este género sabe bien que a menudo una misma revista, así se autodenomine «literaria», reserva secciones para los más diversos géneros literarios y artísticos, así como para las humanidades y ciencias sociales, incluyendo en su índice no solo poemas y narraciones, sino también textos filosóficos, reseñas teatrales o críticas de cine.

Asimismo, no dudaron en incluir en su libro-catálogo *La Montaña* de José Ingenieros y Leopoldo Lugones, subtitulada «Periódico socialista revolucionario». Esto es: no se llama «revista» ni se piensa «literaria», y sin embargo no podían dejar afuera una publicación fuertemente comprometida con el Modernismo... Otro tanto podríamos decir de revistas surgidas con posterioridad, como *Crisis* de Buenos Aires o *Casa de las Américas* de La Habana: va de suyo que las incluimos en nuestro universo revisteril, aunque exceden con creces a la clásica «revista literaria».

A menudo las definiciones de «revistas literarias» dejan fuera la dimensión política, o solo la introducen de contrabando. A la inversa, podrían identificarse «revistas políticas» —aquellas vinculadas a grupos o formaciones políticas, como *La Montaña*—, o bien «revistas político-periodísticas» que mantienen secciones culturales significativas. Una posibilidad

de incluirlas dentro de nuestro objeto consistiría en hablar de «revistas político-culturales», pero esta doble apelación, que parece remitir a dos universos distintos, es tan amplia que a la postre se torna inespecífica.

Además de detenerse en las posiciones relativas que ocupan en el campo intelectual, es necesario atender a las relaciones diagonales que las revistas culturales mantienen con el campo político. En su gran mayoría nuestras revistas no son órganos de partidos políticos sino expresiones de movimientos o formaciones culturales, formalmente independientes. Sin embargo, como ha señalado Sarlo para el caso argentino, las revistas «proporcionan instrumentos culturales a diseños políticos más amplios: *Hoy en la Cultura*, al Partido Comunista, *Pasado y Presente*, a los disidentes de esa misma organización ocupados en construir una alternativa; *Crisis*, a la juventud peronista dirigida por Montoneros; *Contorno* es el borrador del movimiento político que, años después, dirigirá Ismael Viñas»²⁷.

Podríamos añadir que a menudo abonan proyectos políticos y sin embargo no se resumen en ellos, como sucede con los escritores mexicanos de *Contemporáneos*, que contaron con el patrocinio de José Vasconcelos; Joaquín García Monge no hizo de *Repertorio Americano* un vocero del Partido Socialista y Campesino; y ni siquiera un intelectual de ostensible

compromiso político como José Carlos Mariátegui concibió *Amauta* como órgano del Partido Socialista, aunque la gran revista limeña fuese en su concepción una pieza clave en su frustrado proyecto de conformar una cultura socialista en Perú.

Que las revistas culturales no sean sino excepcionalmente órganos partidarios no las pone a salvo de la política: antes bien, siempre están tensionadas entre el campo cultural y el campo político. Algunas, como *Ensayos* de Montevideo o *La Rosa Blindada* de Buenos Aires, nacen con una vocación cultural que termina eclipsada por las pasiones políticas. La mayoría no llega tan lejos, pero incluso las más ostensiblemente apolíticas aparecen inscriptas en un campo de fuerzas político-intelectual que las induce a ciertos alineamientos, distanciamientos o confrontaciones con otras publicaciones. Incluso la vanguardista *Martín Fierro* de Buenos Aires, que renegó de la intervención política en nombre de la revolución estética, estalló en 1927 cuando Borges y otros de los vanguardistas jóvenes crearon el Comité Yrigoyenista de Intelectuales Jóvenes, inaceptable para el libertario Evar Méndez²⁸. *Sur* se definió reiteradamente como revista apolítica, lo que no le impidió en la década de 1930 apoyar a la República española o en los 40 la causa de los Aliados, ni saludar apoteósicamente el golpe militar que derrocó a Juan D. Perón en 1955

27. B. Sarlo: ob. cit., p. 14.

28. H. Tarcus: «Correspondencias mariateguianas entre Buenos Aires, Santiago, Lima y La Habana» en *Políticas de la Memoria* N° 15, verano de 2015/2016.

en términos de «Revolución Libertadora», para finalmente tomar partido por Occidente bajo la Guerra Fría²⁹. Estas revistas no quisieron inmiscuirse en la política, pero no pudieron evitar que la política se metiera con ellas.

Sobre todo las revistas de larga duración contribuyen a la construcción de culturas políticas, lo que tiene a su vez consecuencias sobre la vida política de una nación. Oscar Terán ha mostrado cómo revistas de la «nueva izquierda intelectual» argentina de los años del posperonismo prepararon el clima revolucionario de las formaciones armadas de la «nueva izquierda» política³⁰. Asimismo, podría señalarse que el semanario *Marcha* de Montevideo, fundado en 1939 por Carlos Quijano, jugó un rol clave en la conformación de una cultura política unitaria de las izquierdas —lo que de algún modo sentó las bases del Frente Amplio en 1971—; que la conjunción de revistas porteñas tan diversas como *Punto de Vista* (1978-2008), *La Ciudad Futura* (1986-2004), *Unidos* (1983-1991) y *La Mirada* (1990-1991) contribuyó a preparar las condiciones político-culturales del Frente País Solidario (Frepa) (1994-2001), un frustrado intento de socialdemocracia popular; así como que *Plural* y *Vuelta* —las revistas dirigidas por Octavio Paz— y su continuadora *Letras Libres*

sentaron las bases de un nuevo liberalismo político-cultural a la mexicana.

La historia literaria y la historia social de la cultura han tendido, en los últimos 20 años, a desplazar la denominación de «revistas literarias» hacia «revistas culturales». Quizás el punto de clivaje lo constituya el número especial de la *Revista Iberoamericana* de 2004 titulado justamente *Revistas literarias / culturales latinoamericanas del siglo XX*³¹.

Incluso aceptando como válida la definición ofrecida por Lafleur, Provenzano y Alonso (exteriorizaciones de un grupo, conjunto o cenáculo de intelectuales), se hace manifiesta una ampliación del objeto, considerándose no solo las revistas literarias *tout court* (revistas centradas en la poesía, la narrativa, la crítica o el ensayo literario), sino también las consagradas a otros géneros del arte (como las revistas de artes plásticas o audiovisuales, de teatro o de cine). Esta denominación comprende asimismo publicaciones de otras áreas de la cultura, como las revistas de antropología, filosofía, historia, educación y ciencias sociales en general.

¿Cómo delimitar las «revistas culturales» de otros géneros revisteriles? Desde el punto de vista antropológico, todas las revistas serían, por definición, culturales. Sin embargo, cuando hablamos de «revistas culturales» presupone un universo más o menos concreto

29. John King: *Sur. Estudio de la revista argentina y de su papel en el desarrollo de una cultura (1931-1970)*, FCE, Ciudad de México, 1989; Sergio Miceli: *Sueños de la periferia. Intelectualidad argentina y mecenazgo privado*, Prometeo, Buenos Aires, 2017.

30. O. Terán: *Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1991.

31. *Revista Iberoamericana* vol. LXX N° 208-209, 7-12/2004.

que se delimita de otros universos culturales, como las revistas de carácter científico-técnico o los *magazines* populares ilustrados. Por otra parte, aunque tampoco la línea de corte sea siempre nítida, es necesario distinguir entre revista y prensa diaria de información (los grandes diarios nacionales, estatales o municipales), así como entre revista cultural y prensa política (ya sean los semanarios político-periodísticos más o menos independientes, o los clásicos órganos partidarios).

Las revistas de ciencias sociales suelen ser comprendidas como «revistas culturales» por derecho propio, pero es extraño encontrar una revista de ciencias físicas o naturales en un catálogo de revistas culturales. En cambio, es frecuente que estén incluidas las revistas de historia de la ciencia o de política científica. Los grandes diarios quedan fuera de nuestro objeto, pero ¿cómo considerar los clásicos «suplementos literarios», que en las últimas décadas también pasaron a denominarse suplementos «culturales»? No hay lugar a dudas de que constituyen un género híbrido, a caballo entre la prensa y la revista.

Los semanarios periodísticos de información constituyen otro caso «impuro» —piénsese en *Alternativa* de Bogotá, que fundó Gabriel García Márquez, o en *El Periodista* de Buenos Aires, que dirigió Carlos Gabetta—, con sus riquísimas secciones culturales. Otro caso difícil de delimitar lo constituyen las publicaciones culturales de

signo político: si bien dejamos expresamente afuera de nuestro objeto los periódicos partidarios, incluimos por derecho propio las revistas de cultura anarquista, socialista y comunista.

El estudioso argentino Jorge B. Rivera, buscando exceder las clásicas antinomias entre elites y masas, lo culto y lo popular, la creación y la divulgación, englobó bajo la noción de «periodismo cultural» todo un conjunto de formatos y estrategias comunicacionales compuesto por revistas académicas y suplementos de diarios, semanarios político-culturales y *fanzines*, colecciones de fascículos y revistas de divulgación. Pero este esfuerzo inclusivo tenía la precaución de excluir de la denominación «los textos *específicamente literarios*, en tanto responden a usos y maneras retóricas y lingüísticas que poseen su propia tradición cultural»³². Podría argumentarse que también los suplementos de los diarios y los semanarios populares responden a usos y maneras retóricas y lingüísticas que remiten, asimismo, a una tradición propia: la del periodismo.

Aunque no retomamos aquí la noción de «periodismo cultural» sino que nos esforzamos en distinguir revistas y prensa, así como revistas culturales respecto de los *magazines* ilustrados o las revistas populares y comerciales de tirada masiva, es necesario reconocerle a la perspectiva incluyente de Rivera el mérito de resaltar la dimensión periodística del quehacer revisteril y el carácter anfíbio de muchos escritores-periodistas.

32. J.B. Rivera: *El periodismo cultural*, Paidós, Buenos Aires, 1995, pp. 19-20.

Esta contigüidad nos permite recordar, por ejemplo, que muchos textos que Mariátegui publicó en su revista *Amauta* habían aparecido previamente en semanarios limeños ilustrados como *Variedades* y *Mundial*. Al mismo tiempo, nuestra perspectiva insiste en que esos mismos textos, incluso cuando apenas se hayan modificado, cumplen una función completamente distinta en las páginas de *Amauta*, en compañía de otros textos, de otras imágenes y de

otros diseños que van a otorgarles un sentido nuevo.

En suma, como hemos visto en nuestro repaso histórico, una vez que el sistema social se diversifica en campos que conquistan una relativa autonomía, el campo periodístico se rige por sus propias reglas, y el campo intelectual instituye las suyas propias, aunque podamos encontrarnos con ciertos formatos anfíbios, como los suplementos de los diarios. ☒

El Cotidiano

REVISTA DE LA REALIDAD MEXICANA

Julio-Agosto de 2020

Ciudad de México

Nº 222

PANDEMIA Y CAMBIO SOCIAL

Presentación. La pandemia acelera la agricultura sin personas, la desigualdad y la pobreza, **Michelle Chauvet**. La crisis económica después de la crisis. «El virus y los ajustes en la economía actual», **Juan Froilán Martínez Pérez**. Cómo pagar la crisis del coronavirus. Un plan radical, **Jan Toporowski** y **Noemi Levy-Orlik**. Economías de proximidad, interacción social y vulnerabilidad económica: propuesta metodológica para la determinación de áreas de seguridad en asentamientos populares, **José Antonio Huitrón Mendoza** y **Jaime Alberto Prudencio Vázquez**. EDUCACIÓN, CULTURA Y MEDIOS: La educación superior frente a la emergencia: entre la parálisis y la premura, **Norma Rondero López**. CAMBIO SOCIAL: Diferencias sociales juveniles: emociones, consumo de marihuana y encierro en tiempos de Coronavirus, **Alfredo Nateras Domínguez**. Mujeres en confinamiento: relatos de las violencias en México, **María del Rosario Taxis Zúñiga**. El tiempo en tiempos del confinamiento Covid-19, **José Luis Cisneros** y **Axel Robles Caballero**. ECONOMÍA NACIONAL: La tendencia del crecimiento económico en México, 1988-2020, **Edmar Salinas Callejas**.

<www.elcotidianoenlinea.com.mx>

El Cotidiano es una publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana. Av. San Pablo 180, Edif. K-011, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200, Ciudad de México. Tel. 53 18 93 36. Apartado Postal 32-031, Ciudad de México, 06031. Correo electrónico: <cotid@correo.azc.uam.mx>.

Summaries

Resúmenes en inglés

Verónica Giménez Béliveau: Health, Science, and Beliefs in Times of Pandemic [4661]

Science and religion were established in modernity as two opposing world-views. The rational method against beliefs without scientific basis, reason against faith, were opposing sides that were consolidated in the 19th century and whose controversies crossed the 20th century. What remains of these old cleavages in the 2020 pandemic, which has plunged us into even more uncertain worlds? How do you think about health and well-being from religious institutions? What are the communication channels between churches and the State?

Keywords: Covid-19, Religion, Secularization, Science, Argentina.

Carmelo Mesa-Lago: The Privatization of Pensions in Latin America: Promises and Realities [4662]

2020 marked the 40th anniversary of the enactment of the first pension «privatization» in Chile, which later spread to other countries in Latin America and the world. This article contrasts the promises of the reformers with statistics and other documentation regarding social security principles emanating from the International Labor Organization (ILO).

Keywords: Neoliberalism, Pension Privatization, Structural Reforms, Latin America.

Aminah Mohammad-Arif / Jules Naudet: Indian Democracy in the Face of the Challenge of Hindu Nationalism [4663]

The ethnic nationalism promoted by Prime Minister Narendra Modi is undermining democracy in India. The Hinduization project, of which Muslim populations are especially victims, also hits

academics and those who resist authoritarian drifts. But despite these drifts, Modi continues to enjoy wide support.

Keywords: Ethnic Democracy, Hindu Nationalism, Hindutva, Narendra Modi, India.

Guadalupe González / Mónica Hirst / Carlos Luján / Carlos Romero / Juan Gabriel Tokatlian: Critical Juncture, Transition of Power and Latin American Emptying [4664]

The effects of the health, economic, social, and political emergency will be felt with special force in Latin America and the Caribbean. But, at the same time, it is possible to observe a political impotence in the region in the face of the global critical juncture. Therefore, it is important to characterize the peculiarities of the double crisis of Latin American regionalism and inter-American multilateralism. The causes of the process of «Latin American emptying» respond, above all, to dynamics operating within the region, aggravated by the pandemic.

Keywords: Multilateralism, Regionalism, Power Transition, Latin America and the Caribbean.

Luis Schenoni / Andrés Malamud: On the Growing Irrelevance of Latin America [4665]

The heyday of Latin America shines behind it. Over the last century, the region lost positions in all the relevant indicators available: proportion of the world population, strategic weight, trade volume, military projection, and diplomatic capacity. This article calls for a hopeful realism: if the structure is dragging down, it must be compensated with agency. A correct diagnosis is the first step to overcome both denial, which ignores reality, and declinism, which rejects hope.

Keywords: Globalization, International Relevance, Structural Indicators, Latin America.

Maristella Svampa: The Pandemic from Latin America: Nine Theses for a Provisional Evaluation [4666]

The assessment, still provisional, of what happened in Latin America in times of covid-19 leaves a bitter taste and an ambivalent feeling. The pandemic placed previously peripheral issues at the center, but reactions are still weak in the face of the need for profound changes derived from the social-ecological crisis. If it does not want the North to speak on its behalf, Latin America cannot remain out of the great global discussions.

Keywords: Covid-19, Eco-Social Deal, Green New Deal, Socio-Ecological Crisis, Latin America.

Yasmin Fahimi: Europe and Latin America: How to Face Together a Social and Ecological Transformation? [4667]

In the increasingly pronounced competition between multiple global power centers, Europe and Latin America could be ideal partners in an alliance for democracy in order to strengthen multilateralism. An EU-Mercosur agreement that transcends free trade and is based on shared values would be a strong signal in favor of a free, sustainable and socially responsible economic space.

Keywords: Cooperation, Trade Agreement, European Union, Latin America.

Esteban Actis / Bernabé Malacalza: The Foreign Policies of Latin America in Times of Liquid Autonomy [4668]

The political and academic debate around the notion of autonomy that began during the Cold War is back in force, but based on different diagnoses and assumptions. The foreign policies of Latin America suffer today a double systemic harassment: the attacks of *Westphalia* and *Mondialisation*, with processes of concentration and diffusion of power. In a context of deepening dependence of the region, foreign policies must prepare for the most restrictive and adverse scenarios, strengthening resilience capacities in the face of

unexpected events, mitigating risks and taking advantage of opportunities.

Keywords: Autonomy, Globalization, Hegemonic Transition, Latin America.

Carlos R.S. Milani: From «BRICS» to «TRICS»? Brazil and Turkey: between Domestic Politics and World Geopolitics [4669]

In the last five years, both Brazil and Turkey have undergone internal turmoil and are now at the crossroads of a global hegemonic dispute that requires strategic decisions with unprecedented economic, technological, and geopolitical implications. Despite some coincidences in domestic politics and in their history, Brazil and Turkey are two regional powers today led by authoritarian and ultra-conservative leaders who, however, deploy completely different foreign policy strategies, both on a global and regional scale.

Keywords: Comparative Foreign Policy, Geopolitics, Regional Power, Brazil, Turkey.

José Antonio Sanahuja: Green Deal and «Sinatra Doctrine»: Why Are They Important for Latin America? [4670]

Ecological transition and strategic autonomy are the two axes on which a

broad program of transformation of the European Union gravitates, in its own social and economic development and in relation to the rest of the world. On this basis, relations between Latin America and Europe should be reoriented, in a situation characterized by the crisis of globalization and the challenge to the liberal international order.

Keywords: Covid-19, European Green Deal Sinatra Doctrine, European Union, Latin America and the Caribbean.

Carlos Ominami P.: Prosur: Integration or Ideological Revenge? [4671]

The Forum for the Progress and Development of South America (Prosur) sought to replace the Union of South American Nations (Unasur) in a more conservative way. However, the result is very insignificant. And the lack of coordination and inclusive ambition is most evident in the context of the covid-19 pandemic, health responses, and global competition for vaccines.

Keywords: Integration, Forum for the Progress and Development of South America (Prosur), Union of South American Nations (Unasur), Latin America.

Alejandro Frenkel / Diego Azzi: Jair Bolsonaro and the Disintegration of South America: A Parenthesis? [4672]

So far in his term in office, Jair Bolsonaro has implemented a shift in Brazil's international orientation, aligning the country with the United States and abandoning any pretense of playing a leading role in South America. What elements make it possible to understand this change in Brazilian foreign policy, and what consequences does it have for regional integration?

Keywords: Foreign Policy, South Americanism, Jair Bolsonaro, Brazil.

Rafael Rojas: Close Friends, Distant Neighbors?: Andrés Manuel López Obrador and Donald Trump [4673]

The relationship between Andrés Manuel López Obrador and Donald Trump was far from being drawn by linear anti-imperialism. What's more, against the forecasts and campaign climates, there was a certain feeling between the two leaders. To such an extent that the change of government and the geopolitical visions of the new Joseph Biden-Kamala Harris tandem in the northern neighbor introduces certain doubts about future relations.

Keywords: Anti-Imperialism, Drug Trafficking, Migration, Andrés Manuel López Obrador, Donald Trump.

Horacio Tarcus: The Historical Cycle of Latin American Magazines: Traces of a Genealogy
[4674]

Latin America is a continent of magazines: literary, political, cultural... They distanced themselves from the daily bustle of the press and the political flags, although the traces persist

in the magazine genre. How to think about the autonomy of the magazine field and its connections with the intellectual, the journalistic, and the political fields? Why were magazines, before newspapers or books, the spokesmen for the aesthetic, political and social avant-gardes of the 20th century?

Keywords: Magazine Networks, Magazines, Latin America.

R E L A C I O N E S
I N T E R N A C I O N A L E S

Julio-Diciembre de 2020

La Plata

Año 29, Nº 59

EDITORIAL: **Norberto Consani**. DIÁLOGOS: **Jorge Castro**. ESTUDIOS: La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil, **Julieta Zelicovich**. Uruguay en el acuerdo UE-Mercosur: economía política de posicionamientos e implicaciones, **Gerardo Caetano y Nicolás Pose**. La responsabilidad oceánica de Chile: ideas para una política exterior marítima vinculada al desarrollo sostenible, **Lucas Ignacio Pávez Rosales**. La estrategia actual de Ecuador frente al Régimen Internacional de Inversiones, **Edwin Santiago Núñez Naranjo**. Formulación de una política exterior: su dimensión política y social, **Mariana Colotta y Embajador Julio Ramón Lascano y Vedia**. La industria manufacturera argentina desde los inicios del Mercosur: Una aproximación a los conflictos comerciales (1991-2008), **Luciana Gil**. Las relaciones Brasil-China en el siglo XXI, **Luis Antonio Paulino**. Gobernabilidad democrática de la defensa: civiles y militares en Brasil, 1985-2018, **Matías Bustamante**. China y el arte de la guerra (tecnológica), **Sergio Marcelo Cesarín y Gabriel Balbo**. RESÚMENES DE TESIS: Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno: Estudio de caso de la ciudad de Medellín, 2000-2015, **Juan Camilo Mesa Bedoya**. Estado-empresas transnacionales: cambios en el régimen de solución de controversias inversor-Estado y redefinición de la soberanía a la luz de la protección de los derechos humanos, **Magdalena Bas Vilizzio**. REFLEXIONES: El iluminismo y sus discípulos, **Ángel Tello**. HISTORIA: A 30 años de la reunificación de Alemania, **Patricia Kreibohm**.

Director – Fundador: Dr. Norberto Consani

Relaciones Internacionales es una publicación del Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Calle 48 e/ 6 y 7 – 5° Piso, 1900, La Plata, Argentina. Tel.: (54-221) 4230628. Página web: <www.iri.edu.ar>. Correo electrónico: <iri@iri.edu.ar >.

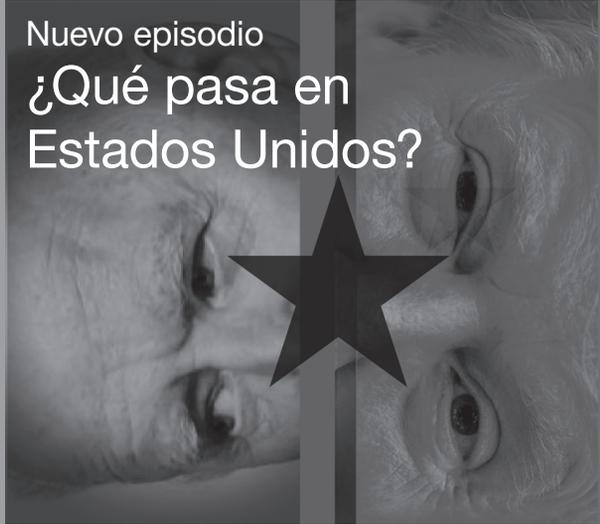


¿Qué pasa?

El podcast de Nueva Sociedad

Nuevo episodio

¿Qué pasa en
Estados Unidos?



Participan

Brian E. Loveman, Amy Erica Smith
y Mark Healey

nuso.org/podcast

 **NUEVA
SOCIEDAD**

#QuéPasa propone, en tiempos
de ortodoxias y dogmatismos, una
mirada abierta, plural y diversa
con un formato novedoso.

Diálogo y Paz

Un espacio de análisis y debate comprometido con el diálogo y la búsqueda de soluciones pacíficas frente a las coyunturas políticas críticas que atraviesa América Latina.

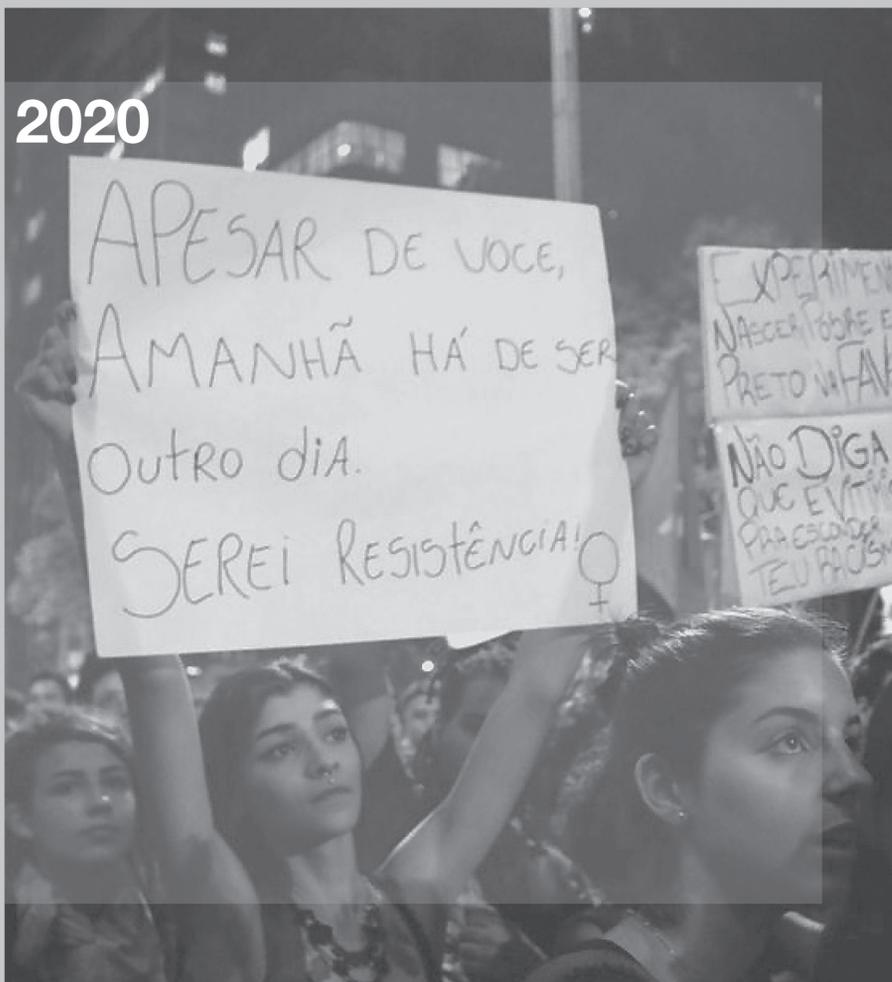
mediación
análisis seguridad
geopolítica diálogo Colombia
política paz crisis
estrategia diplomacia Venezuela polarización
México debate América Latina

<https://nuso.org/dialogo-y-paz/>



Desigualdades, protestos, revoltas

2020



Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail:

<jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Waldhuter La Librería, Av. Santa Fe 1685, Tel.: 4812-6685.

Bolivia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. En Santa Cruz de la Sierra: Lewylibros, Junín 229, Tel.: (591) 3 3360709.

Colombia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japón: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Perú: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:
<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:
<distribucion@nuso.org>

PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
Incluye flete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 1.900	\$ 3.800

> Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **Pago con tarjeta de crédito:** Solicite instrucciones a <distribucion@nuso.org>

3. **Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de Fundación Foro Nueva Sociedad a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <distribucion@nuso.org>.

FRONTERAS LATINOAMERICANAS

Más allá de los límites

COYUNTURA

Noam Titelman. La derecha chilena en su laberinto

Elvira Blanco Santini / Alejandro Quryat. Racismo y violencia de Estado en Venezuela. Entrevista a Keymer Ávila

TRIBUNA GLOBAL

Gaye Theresa Johnson / Alex Lubin. Sobre la tradición radical negra. Entrevista a Angela Davis

TEMA CENTRAL

Haroldo Dilla Alfonso. Las fronteras, los muros y sus agujeros

Nanette Liberona Concha. Fronteras y movilidad humana en América Latina

Alberto Hernández Hernández. La frontera México-Estados Unidos: asimetrías y transgresiones

Menara Guizardi. Las mujeres y las regiones fronterizas latinoamericanas. Movilidades, violencias y agencias

Gonzalo Álvarez Fuentes. Las relaciones transfronterizas indígenas y la (in)utilidad de las fronteras

Mario Valero Martínez. La frontera colombo-venezolana: escenarios de conflictos

Bianca De Marchi Moyano. Fronteras bolivianas: entre el corredor y el laberinto

Iván Francisco Porraz Gómez. Entrar, transitar o vivir en la frontera sur de México

Carlos G. Zárate / Jorge Aponte Motta. Las fronteras amazónicas: un mundo desconocido

ENSAYO

Mariana Dimópulos. Walter Benjamin y el destino de una época

SUMMARIES

LIBROS E IDEAS EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

COYUNTURA

Pablo Stefanoni. La montaña rusa boliviana. Entrevista a Pablo Ortiz

TRIBUNA GLOBAL

Timothy Kuhner. La Carta de la Oligarquía. Capitalismo y democracia

TEMA CENTRAL

Ricardo Dudda. Dos tazas de capitalismo. Desigualdades, liberalismo y meritocracia

Verónica Gago. Lecturas sobre feminismo y neoliberalismo

Rob Lucas. Capitalismo de vigilancia

Yanina Welp. La democracia y el declive de las elites

Marc Saint-Upéry. *Red Mirror:* ¿qué futuro se escribe en China? Entrevista a Simone Pieranni

Benjamin Kunkel. ¿De la socialdemocracia al socialismo?

Ingrid Spiller. ¿Cómo cambiar el mundo?

Pablo Carmona Pascual. Patriotas indignados, Europa como fantasma

Tomás Borovinsky. Fragmentar el futuro. Hacia una nueva relación humano/no humano

Juan Duchesne-Winter. ¿Por qué el comunismo resulta «insostenible»? Más allá de la economía libidinal

ENSAYO

Eduardo Grüner. Sartre: hacia una moral de la ambigüedad

SUMMARIES



NUEVA SOCIEDAD | 291

América Latina: geopolítica e integración

COYUNTURA

Verónica Giménez Béliveau Salud, ciencia y creencias en tiempos de pandemia

Carmelo Mesa-Lago La privatización de las pensiones en América Latina

TRIBUNA GLOBAL

Aminah Mohammad-Arif / Jules Naudet La democracia india frente al nacionalismo hindú

TEMA CENTRAL

G. González / M. Hirst / C. Luján / C. Romero / J.G. Tokatlian Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano

Luis Schenoni / Andrés Malamud Sobre la creciente irrelevancia de América Latina

Maristella Svampa La pandemia desde América Latina. Nueve tesis para un balance provisorio

Yasmin Fahimi ¿Cómo enfrentar juntos una transformación social y ecológica?

Esteban Actis / Bernabé Malacalza Política exterior en tiempos de autonomía líquida

Carlos Milani ¿De «BRICS» a «TRICS»?

José Antonio Sanahuja Pacto verde y «Doctrina Sinatra»

Carlos Ominami P. Prosur: ¿integración o revancha ideológica?

Alejandro Frenkel / Diego Azzi Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur

Rafael Rojas ¿Amigos entrañables, vecinos distantes? AMLO y Donald Trump

ENSAYO

Horacio Tarcus El ciclo histórico de las revistas latinoamericanas. Trazos de una genealogía