



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La revista **Ciencia Política** es un instrumento de comunicación con la sociedad y, en particular, con la comunidad académica y científico-política de habla hispana. Se trata de una publicación semestral que comenzó a editarse en el año 2006 y que se orienta a catalizar el debate politológico en el ámbito colombiano, con una perspectiva global, ajena al enclaustramiento disciplinar y encaminada al desarrollo de la función pública de aportar a la construcción de una ciudadanía más informada, más crítica y más activa. El campo en el que se desenvuelve **Ciencia Política** es la publicación de artículos inéditos de investigación, de reflexión y de revisión en temas de teoría política, análisis político, gobierno y políticas públicas, y relaciones internacionales y globales. Para ello, la revista se estructura alrededor de tres secciones: "Tema central", en la que se desarrolla en extenso un tema previamente seleccionado; "Otras investigaciones", que incluye textos de diferentes temáticas y orientaciones; y "Recensiones", dedicada a la reseña de publicaciones recientes.

Universidad Nacional de Colombia

Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencias Políticas
Diagonal 40 A Bis 15 - 38, Piso 2º, Oficina 218
Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, UNIJUS
Bogotá, Colombia
Tel [57+1] 3165000, exts. 29266 - 29264. Fax: 29280
Correo electrónico: insisjpg_bog@unal.edu.co

Revista Ciencia Política

Tít. abreviado: Cienc. Politi.
recipo_fdbog@unal.edu.co
recipo@gmail.com
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>

Diagramación

Malory Camargo

Corrección de estilo

Lorena Niño - Nancy Farfán

Distribución y suscripciones

Siglo del Hombre Editores Bogotá
Tel: [57+1] 337 7700

ISSN impreso: 1909-230X

ISSN electrónico: 2389-7481



Excepto que se establezca de otra forma, los contenidos de esta publicación se publican con una licencia Creative Commons "reconocimiento, no comercial y sin obras derivadas" Colombia 2.5, que puede ser consultado en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>.

Directora

Silvia Mantilla

Doctora en Migraciones y conflictos en la sociedad global
Universidad De Deusto De Bilbao, Bilbao, España.

Asistente editorial

Lorena Méndez Rivera

Magíster en Trabajo Social y Profesional en Estudios
Literarios de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá,
Colombia.

Comité editorial

Universidad de Salamanca, Salamanca, España

Manuel Alcántara

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad
Complutense de Madrid, Madrid, España.

Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España

Antoni Castel

Doctor en Ciencias de la Comunicación de la Universidad
Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.

Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España

Mbuyi Kabunda Badi

Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad
Complutense de Madrid, Madrid, España.

Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España

Manuel Villoria Mendieta

Doctor en Ciencia Política y Sociología, Universidad
Complutense, Madrid, Madrid, España.

Universidad François-Rabelais de Tours, Tours, Francia

Alfredo Gómez-Muller

Doctor en Filosofía de la Universidad Católica de París, París,
Francia.

Geoffrey Pleyers

Doctor en sociología, École des Hautes Études en Sciences
Sociales, París, Francia, y de la Universidad de Lieja, Lieja,
Bélgica.

Guy Bajoit

Doctor en sociología de la Universidad Católica de Lovaina.
Lovaina, Bélgica.

Queen's University, Ontario, Canadá

Catherine Conaghan

Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Yale,
New Heaven, Estados Unidos.

Universidad de Massachusetts Boston, Boston, Estados Unidos

Andrés Fabián Henao

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de
Massachusetts Amherst, Amherst, Estados Unidos.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,

Buenos Aires, Argentina

Mario Daniel Serrafiero

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad
Complutense de Madrid-Instituto Universitario Ortega y
Gasset, Madrid, España, y doctor en Derecho, Universidad de
Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Universidad Arturo Pratt del Estado de Chile, Santiago de Chile,
Chile

Antonia Santos Pérez

Doctora en Procesos políticos contemporáneos de la
Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina

Marta Maffia

Doctora en ciencias sociales de la Universidad Nacional
de la Plata, Buenos Aires, Argentina.

Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina

Zenaida María Garay Reyna

Candidata a Doctora en Ciencia Política, Universidad Nacional
de Córdoba, Argentina.

Universidad para la Paz de la Organización

de Naciones Unidas, San José, Costa Rica

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda.

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

Erlí Margarita Marín Aranguren

MA en Relaciones Internacionales de University of
Wollongong, Wollongong, Australia.

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

Arlene Beth Tickner

Doctora en Filosofía de la Universidad de Miami, Miami,
Estados Unidos.

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Camilo Borrero

Doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia,
Bogotá, Colombia.

Carolina Jiménez

Doctora en Estudios Latinoamericanos de la Universidad
Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

Leopoldo Múnera

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de
Lovaina, Lovaina, Bélgica.

José Germán Burgos Silva

Doctor en Derecho de la Universidad de Barcelona, España.

FLACSO, Ecuador

Adrián Bonilla

Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad
de Miami, Miami, Estados Unidos.

Alejandro Lozano Ayala

Magíster en Estudios Políticos y en Artes Vivas de la
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

Comité consultor

University of Toronto, Toronto, Canadá

Martha Balaguera

Doctora en Ciencia Política de la Universidad de
Massachusetts Amherst, Estados Unidos.

Dejusticia-centro de estudios jurídicos y sociales, Bogotá, Colombia

Paulo Ilich Bacca

Doctor en estudios socio-jurídicos de la Universidad
de Kent, Canterbury, Reino Unido.

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Edwin Cruz Rodríguez

Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

University of Massachusetts - Lowell, Lowell, Estados Unidos

Angélica Durán Martínez

Doctora en Ciencia Política, Universidad de Brown,
Providence, Estados Unidos.

Universidad del Valle, Cali, Colombia

Carlos Gómez Cardenas

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San
Martín, Buenos Aires, Argentina.

University of South Carolina, Columbia, Estados Unidos.

Diego Felipe Leal

Doctor en sociología de la Universidad de Massachusetts
Amherst, Amherst, Estados Unidos

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Andrés Felipe Mora Corté

Doctor en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad
de Lovaina, Bélgica

Universidad del Valle, Cali, Colombia

Bairon Otalvaro

Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Colombia.

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Gina Rodríguez

Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires,
Argentina.

Universidad Iberoamericana Puebla, Puebla, México

Nathaly Rodríguez

Doctora en Historia, Colegio de México, México.

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Ricardo Sánchez

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia,
Bogotá, Colombia.

Enfoque y alcance

Ciencia Política es una revista semestral creada y publicada desde el año 2006 por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. La revista tiene por objetivo principal publicar artículos originales e inéditos resultados de investigación en los ámbitos temáticos de teoría política, análisis político, gobierno y políticas públicas y relaciones internacionales y globales. La revista publica artículos en español, inglés, francés y portugués.

Ciencia Política pretende ser una plataforma de comunicación para la comunidad politológica nacional e internacional y, a su vez, un instrumento para catalizar el debate científico y político mediante la difusión de trabajos de investigación y de reflexión sobre temas relevantes para los ámbitos latinoamericano y colombiano.

Ciencia Política espera así contribuir a la construcción de una ciudadanía más informada, más deliberativa, más crítica y activa. Al mismo tiempo, Ciencia Política reconoce los retos que implica la difusión del conocimiento y las cambiantes dinámicas de la producción científica. Por eso, asume estos desafíos con la búsqueda de contenido actual, crítico y pertinente que permita el diálogo sesudo entre diversos sectores académicos, institucionales y sociales. De esta forma, promueve diversidad de saberes en la producción del conocimiento.

Ciencia Política está dirigida a estudiantes de pregrado y posgrado, profesores y profesionales nacionales e internacionales en el ámbito de la Ciencia Política, en particular, y de las Ciencias Sociales y Humanidades en general.

Secciones de Ciencia Política

La revista tiene las siguientes secciones: **Presentación**, la cual introduce y contextualiza el tema central del número y destaca los aspectos más relevantes de cada nueva edición; **Tema Central**, en la que se desarrolla en extenso un tema de particular importancia para el debate politológico. La edición de esta sección cuenta con el apoyo de un/a editor/a invitado/a experto/a en una temática escogida o aprobada por el Comité Editorial. La convocatoria para el **Tema Central** puede ser visible en la sección de "Avisos" de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>. **Otras investigaciones**, es la sección que incluye trabajos de diferentes temáticas y orientaciones de interés para las ciencias políticas. Para esta sección y la siguiente la convocatoria siempre está abierta. **Resensiones**, es la sección dedicada a la reseña de publicaciones recientes pertinentes para el estudio de la ciencia política. Suelen publicarse reseñas críticas o analíticas de un libro, aunque a veces se incluyen artículos cortos de discusión. Finalmente, la sección **Traducciones** es una sección intermitente dedicada a la publicación de traducciones de artículos o capítulos de libros.

Ciencia Política cuenta con una política de acceso abierto, razón por la cual todos los contenidos que publica pueden ser consultados gratuitamente en internet y descargados con fines académicos y profesionales. El uso de sus contenidos está condicionado a la correcta citación del artículo, y su reproducción está sujeta a la previa consulta al Comité Editorial.

Ciencia Política se encuentra incluida en los siguientes catálogos y bases bibliográficas:

Emerging Sources Citation Index, Web of Science; Latindex; LatinRev; Dialnet; CLASE; REDIB; DOAJ; ProQuest; Political Science Complete, Ebsco; MIAR; Ulrichs Web; Actualidad Iberoamericana; CIRC y Google Scholar.

Focus and Scope

Ciencia Política is a biannual journal created and published since 2006 by the Department of Political Science of Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. The first issue of the year is generally published at the beginning of the January-June period and the second one at the beginning of July-December. The main objective of the journal is to publish original articles and unpublished research in the Topic areas of political theory, political analysis, government and public policies as well as international and global relations. The journal publishes articles in Spanish, English, French and Portuguese.

Ciencia Política aims to be a communication platform for the national and international political community and, in turn, an instrument to catalyze scientific and political debate by publishing research and reflection on issues relevant to the Latin American and Colombian spheres. **Ciencia Política** thus expects to contribute to conforming a more informed, more deliberative, more critical and active citizenship. At the same time, **Ciencia Política** journal recognizes the challenges involved in the circulation of knowledge and the changing dynamics of scientific production. Therefore, it faces these challenges with current, critical and pertinent content that allows thoughtful dialogue between academic, institutional and social sectors. In this way, it promotes diversity of knowledge.

The **Ciencia Política** journal is intended for undergraduate and graduate students, professors and national and international professionals in the field of Political Science as well as Social Sciences and Humanities in general.

Ciencia Política's Sections

The journal has the following sections: Presentation, which introduces and contextualizes the central theme of the issue and highlights the most relevant aspects of each new edition; Central Theme, in which a theme of particular interest for the debate on political science is widely developed. The edition of this section is supported by an invited editor who specializes in the subject chosen or approved by the Editorial Committee. The call for papers for the Central Theme can be seen in the "Announcements" menu of <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>. Other research, includes investigations of different themes and orientations about political science. For this section and the next the call for papers is always open; Recensions, dedicated to the review of recent publications relevant to the study of Political Science. Critical or analytical reviews of a book are usually published, although short discussion articles are sometimes included. Finally, the Translations section is an intermittent section dedicated to the publication of translations of articles or book chapters.

Ciencia Política has an open access policy, which means that all the content can be consulted for free and downloaded for academic and professional purposes. The use of its contents is conditioned to the correct citation of the article, and its reproduction is subject to prior consultation with the Editorial Committee of the publication and its authorization.

Ciencia Política is included in the following catalogs and bibliographic bases:

Emerging Sources Citation Index, Web of Science; Latindex; LatinRev; Dialnet; CLASE; REDIB; DOAJ; ProQuest; Political Science Complete, Ebsco; MIAR; Ulrichs Web; Actualidad Iberoamericana; CIRC; and Google Scholar.

Foco e escopo

Ciencia Política é uma revista semestral criada e publicada, desde o ano 2006, pelo Departamento de Ciências Políticas da Universidade Nacional da Colômbia, e sediada em Bogotá. O primeiro número do ano é geralmente publicado no início do período de janeiro a junho e o segundo no início do período de julho a dezembro. A revista tem como objetivo principal publicar artigos originais e inéditos resultantes das pesquisas realizadas nas áreas da teoria política, das análises políticas, do governo e políticas públicas e das relações internacionais e globais. A revista publica artigos em espanhol, inglês, francês e português.

Ciencia Política pretende ser uma plataforma de comunicação para a comunidade nacional e internacional das ciências políticas e, por sua vez, ser um instrumento para catalisar o debate científico e político através da divulgação de trabalhos de pesquisa e de reflexão sobre questões relevantes para os âmbitos da América Latina e da Colômbia. **Ciencia Política** espera contribuir para a construção de uma cidadania mais informada, mais deliberativa, crítica e ativa. Ao mesmo tempo, a **Ciencia Política** reconhece os desafios envolvidos na disseminação do conhecimento e na dinâmica de mudança da produção científica. Portanto, assume esses desafios com a busca de conteúdos atuais, críticos e pertinentes que permitam um diálogo reflexivo entre os diversos setores acadêmicos, institucionais e sociais. Dessa forma, promove a diversidade de conhecimentos.

Ciencia Política está voltada a estudantes da faculdade e de mestrado, professores e profissionais nacionais e internacionais que trabalham no âmbito da Ciência Política, em particular os profissionais das Ciências Sociais e Humanas em geral.

Seções de Ciencia Política

A revista tem as seguintes seções: **Introdução**, que apresenta e contextualiza o tema central em cada revista e salienta os aspectos mais relevantes de cada nova edição; **Tema Central**, aí é desenvolvido em profundidade uma questão de particular importância para o debate da ciência política. A edição desta seção conta com o apoio de um editor convidado especialista em tema escolhido ou aprovado pelo Comitê Editorial. A chamada para o Tema Central pode ser vista na seção "Avisos" de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>. **Outras pesquisas**, é a seção que inclui textos de diferentes temas e diretrizes de interesse para a ciência política. Para esta seção e a próxima, a chamada está sempre aberta; **Resenha de livros**, é a seção dedicada à revisão de publicações recentes relevantes para o estudo da ciência política. É comum publicar resenhas críticas ou analíticas de um livro, embora às vezes sejam incluídos pequenos artigos de discussão. Finalmente, a seção **Traduções** é uma seção intermitente dedicada à publicação de traduções de artigos ou capítulos de livros.

Ciencia Política tem uma política de acesso aberto, por essa razão todos os conteúdos publicados podem ser visualizados gratuitamente na internet e baixados com fins acadêmicos e profissionais. O uso do conteúdo está sujeito à citação correta do artigo, e a reprodução está sujeita à consulta prévia do Conselho Editorial da publicação e de sua autorização.

Ciencia Política está incluída nos seguintes catálogos e bases de dados bibliográficos:

Emerging Sources Citation Index, Web of Science; Latindex; LatinRev; Dialnet; CLASE; REDIB; DOAJ; ProQuest; Political Science Complete, Ebsco; MIAR; Ulrichs Web; Actualidad Iberoamericana; CIRC; e Google Scholar.

CONTENIDO

Conflictos por la hegemonía política global.

Presentación	
Silvia Mantilla	15-22
¿Orden mundial u orden social global?	
Apuntes para una discusión	
Hugo Fazio	23-46
La crisis geopolítica actual:Imperialismo y la persistencia del ‘momento’ unipolar	
Christian Camilo Castaño García	47-78
Por una reinterpretación del concepto de <i>potencia hegemónica</i> desde la incidencia del conflicto internacional en la cultura política	
Eduardo Fernández García	79-112
La guerra Rusia-Ucrania: ¿un conflicto intratable?	
Jorge Contreras Peralta	113-148
La Geopolítica oculta tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar (2017-2020)	
Miguel Ángel Galindo Rodríguez	149-174
Disputas geopolíticas en la Hidrovía Paraguay-Paraná. Aportes para un estudio del conflicto en la Argentina reciente	
Amanda Barrenengoa y Álvaro Álvarez..	175-210
La metáfora de la matriz cognitiva como generadora de consciencia: Cómo pensar a la “globalización”	
Gabriel Paravano.	211-226

Otras investigaciones

Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia:
un análisis desde la noción *referencial* de Pierre Muller

María Gabriela Valero Gómez y José Antonio Román Brugnoli 229-264

De la guerra justa a la guerra jurídica:
colonialidad epistémica y violencia cínica

Daniel Carlos Berisso 265-294

Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales:
los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016

Ignacio García Marín.. .. 295-322

Recensiones

Moffitt, B. (2022). *Populismo. Guía para entender la palabra clave de la política contemporánea*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno. 176 páginas

.. .. 325

Normas para autores/as y proceso de revisión por pares 333

Políticas editoriales: declaración de ética y malas prácticas en la publicación 351

CONTENT

Conflicts over global political hegemony.

Presentation

Silvia Mantilla 15-22

World Order or Global Social Order? Notes for a Discussion

Hugo Fazio 23-46

The Current geopolitical crisis: Imperialism and the persistence of the unipolar “moment”

Christian Camilo Castaño García 47-78

Towards a Reinterpretation of the Concept of Hegemonic Power from the Impact of International Conflict in the Political Culture

Eduardo Fernández García 79-112

Russia-Ukraine War: An Intractable Conflict?

Jorge Contreras Peralta 113-148

The hidden Geopolitics behind the Rohingyas refugee crisis in Myanmar (2017-2020)

Miguel Ángel Galindo Rodríguez 149-174

Global Geopolitical Disputes in the Paraguay-Paraná Waterway. Contributions to a Study of the Conflict in Recent Argentina

Amanda Barrenengoa y Álvaro Álvarez.. .. . 175-210

The metaphor of the cognitive matrix as a generator of consciousness: How to think about 'globalization'

Gabriel Paravano 211-226

Other Research

Migratory Public Policy and Venezuelan Migration in Colombia:
An Analysis from Pierre Muller's Notion of Referential.
 María Gabriela Valero Gómez y José Antonio Román Brugnoli **229-264**

From Just War to Lawfare: Epistemic Coloniality and Cynical Violence
 Daniel Carlos Berisso **265-294**

Fragmented Legislatures and Limited Constitutional Powers:
the Effects of the Peruvian Party System between 2001 and 2016
 Ignacio García Marín.. **295-322**

Recensions

Andrea Andújar, Laura Caruso y Silvana Palermo (Comps.). (2022).
 Gender, work and politics. Experience, sociability and protest
 in twentieth-century Argentina. Ediciones Imago Nundi.
 Colección Historia y Género. **325-332**

Guidelines for Authors and Peer Review Process **345**

Editorial policy: Ethics and Malpractice Statement **359**

Evaluadores y evaluadoras del número

Andrés Londoño Niño

Escuela Superior de Administración Pública - ESA, Colombia

Mario Urueña

Universidad del Rosario, Colombia

Carlos Alberto Chaves García

Universidad Santo Tomás, Colombia

Katty María Cascante Hernández

Universidad Complutense de Madrid, España

Alexandre Fuccille

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil

Aldo Adrián Martínez Hernández

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México

Arturo Santa Cruz

Universidad de Guadalajara, México

Luis Alberto Vivero Arriagada

Universidad Católica de Temuco, Chile

Mónica Eugenia Moreno Rubio

Universidad Autónoma de Querétaro, México

Edgardo Romero

Universidad Central de las Villas, Cuba

Manuel Rivero

Universidad ORT, Uruguay

Sebastian Cote

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

José Miguel Calvillo Cisneros

Universidad Complutense de Madrid, España

Rita Giacalone

Universidad de Los Andes, Colombia

Edgar Ramiro Luna Cuéllar

Investigador Independiente

Joel Sidler

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Leonardo Mejía Martínez

Fundación Universitaria Juan de Castellanos, Colombia

Mario Forero

Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia

Silvana Santi

Universidad de Belgrano, Argentina

Mairene Tobón Ospino

Universidad Industrial de Santander, Colombia

Joaquín Barriendos Rodríguez

Conacyt-IPN, México

Jessica Visotsky

Universidad Nacional del Sur, Argentina

Julia María Fernanda Cárdenas

Universidad Goethe de Frankfurt, Alemania

Roberto Follari

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Enrique Patriau

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Perú

***Conflictos por
la hegemonía
política global.***

Presentación

El estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania el 24 de febrero de 2022 y su inusitada prolongación hasta nuestros días desató una suerte de caos e inseguridad mundial que reanimó algunas preguntas y discusiones tan antiguas como la propia historia de los Estados-nación modernos: ¿quién o quiénes detentan y disputan el poder y la hegemonía en el sistema internacional? ¿Cómo en las distintas dimensiones del relacionamiento mundial se expresan tales disputas? Hace tiempo que estas preguntas dejaron de ser respondidas desde los enfoques tradicionales de la academia norteamericana con sus modelos estadocéntricos, aquellos que suponen que el poder puede medirse de manera absoluta y representarse de forma unilateral a partir de una cuantificación racional y comparativa de las capacidades militares entre uno o más Estados.

Los modelos realistas y neorrealistas del estudio del poder en el sistema internacional ciertamente intentaron explicar la lógica de los conflictos y las disputas geopolíticas propias del período extenso de las llamadas guerras interestatales o “entre Estados” que concluyó con el fin de la guerra fría en 1989, pero el periodo subsiguiente que comprende un poco más de treinta años hasta la actualidad nos muestra un panorama muy distinto de los conflictos que hoy se presentan como cualitativamente intraestatales o “al interior de los Estados”¹ (Uppsala University, 2023) y que además se categorizan en la literatura como conflictos asimétricos, conflictos extra-sistémicos y guerras del tercer mundo o las llamadas “guerras espectáculo” (Kaldor, 2003) o “guerras globales” con intervenciones territoriales y localizadas. El fenómeno de la guerra que aportó su fisionomía al mundo moderno del sistema interestatal y arrojó las categorías clave para la comprensión del poder y la hegemonía en el sistema, es hoy un evento en franca transformación que revela, a su vez, las complejidades y cambios en las placas tectónicas sobre las que se expresa un poder ahora diluido entre múltiples niveles, actores y procesos. Incluso la guerra entre Rusia y Ucrania, que pareciera retornar al sistema a un estado de alianzas y guerra interestatal muy propio del siglo XX, evidencia los dilemas étnicos, económicos, ecológicos y tecnológicos propios de un conflicto multiescalar, y de un sistema global en crisis.

1 Desde 1989 hasta 2022, según la base de datos UCDP (Uppsala University, 2023) se han presentado 44 conflictos interestatales en 15 locaciones y 1403 conflictos intraestatales, de los cuales 317 han recibido algún tipo de apoyo internacional.

Un nuevo paradigma del pensamiento en las relaciones internacionales orientado hacia un enfoque transdisciplinar nos obliga, más que a desechar los enfoques clásicos que aún permiten determinar las jerarquías del poder y sus implicaciones en el sistema, a emplear marcos analíticos complejos donde ya no es posible hablar de manera segmentada de los impactos políticos, socioeconómicos y culturales entre determinados eventos y actores para hablar sobre las disputas hegemónicas en el sistema internacional. Sería muy fácil plantear que no existe aún en el planeta un contendiente capaz de disputar la hegemonía norteamericana desde la perspectiva militar e incluso desde la lógica cultural del consumo, la macdonalización del mundo y el pensamiento único, o que la China viene emergiendo a pasos agigantados como un poder hegemónico a partir de sus estrategias geoeconómicas y sus avances tecnológicos, o bien que existen unas potencias emergentes denominados BRICS que contrabalancean el poder en el sistema, entre muchos otros ejemplos, pero lo cierto es que en nuestra sociedad global, inmersa en las mayores compenetraciones e interdependencias que hubiésemos podido imaginar como civilización, el problema de la hegemonía podría situarse en un terreno altamente movedizo al intentar explicar la vastedad de los fenómenos globales y la difusión del poder.

La pandemia del COVID 19 nos ha dejado enseñanzas vitales al respecto. El planeta entero se vio afectado por un virus que nos dejó ante la imposibilidad de resolver una amenaza por las vías tradicionales; incluso las más rápidas soluciones económicas, sanitarias y sociales de los estados más poderosos del sistema se quedaron cortas para resolver la grave crisis que el evento ocasionó en nuestra civilización. La hegemonía, podríamos decir en la práctica, fue ocupada por un virus y no concretamente por un Estado o conjunto de estados a merced del cataclismo socioambiental. Las amenazas, riesgos y desafíos que en el actual orden internacional son cada vez más sinérgicos, complejos y abstractos, se entremezclan al tiempo con los avances abrumadores de las tecnologías y la era de la información, y estas, a su vez, con los tradicionales problemas estructurales de la pobreza, el hambre, las migraciones, las crisis de los derechos humanos y el cambio climático. Es así que cualquier pregunta por la(s) hegemonía(s) y sus campos en disputa no solo tendrá que ser respondida desde los marcos tradicionales de análisis, sino observando las respuestas y capacidades reales de los actores en el sistema para enfrentar un mundo lleno de amenazas difusas y adaptativas que,

además, ocurren en tiempo real y frente a las cuales no hay soluciones inmediatas.

Es en este marco de análisis que el reconocido internacionalista colombiano Hugo Fazio Vengoa, quien en esta ocasión nos acompaña en calidad de invitado especial de la revista, nos presenta un lúcido y emotivo análisis para pensar en los grandes dilemas que son causa y consecuencia de lo que el autor denomina “el ocaso del orden mundial”. Su postura, que no solo es disciplinar, sino filosófica, sociológica y humanista, nos invita a preguntarnos por el estudio del presente y su vínculo con la historia en una época de riesgos globales que, según Ulrich Beck,

son cada vez más complejos en cuanto a sus efectos y su desarrollo (pues están repletos de efectos sinérgicos y liminares), se expanden en el espacio y en el tiempo, y debido a su complejidad y al desfase temporal, se caracterizan, paradójicamente, por su invisibilidad natural. (Beck, 2017, pos. 1693)

La sociedad del riesgo, para Beck, es a su vez catalizada por la sobrea-bundancia de la información que tiene un reverso de la medalla y es la de empujarnos al abismo de la ignorancia desinformativa, lo que nos obliga a emplear enfoques que deben ser necesariamente globales para entender tal complejidad.

En este sentido, Fazio considera que hoy ya no es posible pensar en las hegemonías de actores uniformes al estilo del Reino Unido en el siglo XIX o los Estados Unidos durante la guerra fría, es decir, en coyunturas monocromáticas con puntos de referencia obligados:

[...] lo que sucede hoy es muy distinto, porque estamos siendo testigos de la irrupción permanente de fenómenos de alto impacto, muy heterogéneos además en cuanto a su naturaleza. Sus réplicas expansivas perduran en el tiempo y sus reverberaciones terminan por entremezclarse unas con otras, generando nuevas síntesis o dinámicas inéditas de difícil comprensión. (Fazio, 2023)

Sin embargo, Fazio reconoce que una lectura clásica de lo internacional no es un asunto fácil de sustituir o de modificar porque en realidad constituye una pieza vital en la conservación del sistema internacional tal como existe y determina las formas en que se reproduce el poder realzando el lugar prominente que ocupan las naciones más industrializadas. Lo que discute Fazio al respecto es que esta configuración estado-céntrica y jerárquica se ha vuelto disfuncional porque no ha evidenciado

cambios mayores frente a tres importantes transformaciones ocurridas en el último medio siglo: i) la intensificación de la globalización, ii) la descolonización y iii) la definición de la nueva época como “el tiempo de las mujeres” (Cercas, 2022), a las que finalmente agrega una (iv) cuarta transformación: la de la pandemia. Se trata de cuatro situaciones que no se encuentran confinadas a una región en particular y que más bien se inscriben en una esfera global de problemas.

El autor concluye su sugestivo artículo planteando que el sistema internacional debe evolucionar hacia un esquema más cooperativo que enfrente los problemas del mundo desde múltiples niveles y agentes. Así, el nuevo orden que ahora debe ser denominado “global” ha de ser lo suficientemente flexible para asumir que los grandes temas del mundo ya no están confinados a iniciativas y soluciones a nivel de las grandes cumbres u organizaciones internacionales, sino que involucran una amplia gama de actores, e incluso al ciudadano común y a las organizaciones de base.

Ya en perspectivas más contextuales y situadas en la realidad internacional y regional, seis (6) autores de distintos países (Colombia, España, México y Argentina) nos acompañan con reflexiones lúcidas y sugerentes. Christian Camilo Castaño García de la Universidad Nacional de Colombia nos presenta un artículo de reflexión sobre **“La crisis geopolítica actual: imperialismo y la persistencia del ‘momento’ unipolar”** donde argumenta que la actual crisis internacional no corresponde a una excepcionalidad del sistema, sino a una de sus características inherentes, a saber, su carácter imperialista. El autor hace uso de la teoría del “nuevo imperialismo” para examinar la cuestión del supuesto cambio de un sistema internacional unipolar a un sistema multipolar, concluyendo que en la actualidad se presenta una continuidad de la unipolaridad con la hegemonía de los Estados Unidos. Por su parte, Eduardo Fernández García de la Universidad Isabel I de Burgos (España) complementa la apuesta anterior con un llamativo texto titulado: **“Por una reinterpretación del concepto de potencia hegemónica desde la incidencia del conflicto internacional en la cultura política”**, en el que señala algunos ejes discursivos que están cambiando en el actual tiempo de globalización la noción de *potencia* desde un punto de vista conceptual. El autor revela la incidencia de dinámicas complejas que afectan simultáneamente a las dimensiones política, económica y cultural, y que requieren de un viraje en los planos epistémico y metodológico que también se apoyen en la plena interdisciplinariedad. La conclusión principal a la que llega el autor es que un concepto diferente de *potencia política* en el actual

escenario internacional es susceptible de aplicarse en distintas áreas de la vida global, donde la creciente influencia de la hiperconectividad tecnológica y la vulnerabilidad del ciberespacio son aspectos centrales de su transformación.

A continuación, Jorge Contreras Peralta de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México) nos lleva a un análisis situado y muy contemporáneo a partir de lo que denomina: **“La guerra Rusia – Ucrania: ¿un conflicto intratable?”**, para explicar la complejidad de los conflictos armados internacionales del siglo XXI en sus fuentes, evolución, tipos de enfrentamientos, escala, gestión y resolución. Haciendo uso del enfoque de la transformación de los conflictos y la aplicación de los modelos de mapeo y curva de los conflictos, el artículo analiza las características de los conflictos armados internacionales intratables a partir del contexto, los actores, las causas y la dinámica de la guerra en curso entre Rusia y Ucrania, en aras de determinar si el conflicto se perfila como intratable. En efecto, el autor concluye que la guerra Rusia-Ucrania es un conflicto armado internacional prolongado y que existen posibilidades de que se transforme en un conflicto más amplio e intratable, por lo que es fundamental que los actores involucrados lo gestionen a través de enfoques multifacéticos.

Miguel Angel Galindo Rodriguez de la Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá) aterriza en contextos más regionales para hablar-nos en seguida sobre **“La Geopolítica oculta tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar (2017-2020)”**, donde nos explica que los Rohingya son una minoría étnica asentada en Myanmar desde mediados del siglo XIX, que ha padecido una persecución sistemática y violenta por parte de este Estado. A partir de una historia dramática de limpieza étnica y violaciones a los derechos humanos que se intensificaron en el período 2017-2020, se presenta una crisis en la que las Naciones Unidas no han podido actuar por cuenta de los obstáculos impuestos por algunos Estados asiáticos, lo que lleva a Galindo a preguntarse: ¿cuáles fueron los intereses geopolíticos de dichos Estados tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar durante el período 2017-2020? Utilizando una metodología cualitativa de revisión y contrastación bibliográfica aunada a un análisis histórico-conceptual del término *geopolítica*, el autor concluye que China, Rusia e India consideran a Rakhine (zona donde tradicionalmente se han asentado los Rohingya) como un enclave geográfico afín a sus intereses capitalistas; por tanto, tras la crisis Rohingya existe un entramado geopolítico que conmina mediante el veto y la abstención este drama humanitario.

Siguiendo la línea de geopolíticas regionales, Amanda Barrenengoa de la Universidad Nacional de La Plata y Álvaro Álvarez de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) proponen el artículo: **“Disputas geopolíticas globales, integración regional y fragmentación del territorio en la hidrovía Paraguay-Paraná”**, en el que reflexionan sobre las disputas geopolíticas actuales en relación con los procesos de integración regional sudamericana. Los autores estudian el caso de la hidrovía Paraguay-Paraná en la Cuenca del Plata desde un enfoque multiescalar para identificar y problematizar una trama de actores e intereses vinculados al circuito productivo argentino y a las cadenas globales de valor. El análisis se enmarca en un proceso histórico de fragmentación territorial que viene ocurriendo en la región a partir del predominio de las lógicas de acumulación del capitalismo financiero; esto, para dar cuenta de las reconfiguraciones geopolíticas y las disputas por el orden mundial con el ascenso de China y el declive de Estados Unidos como aspectos centrales de su exploración.

Este número de la revista, en su temática central, concluye con un artículo de Gabriel Paravano de la Universidad Nacional de San Juan (Argentina) titulado: **“La metáfora de la Matriz Cognitiva como generadora de consciencia. Cómo pensar la ‘Globalización’”**, un texto que se enmarca dentro de las teorías de las epistemologías del sur, las sociologías críticas y las sociologías cognitivas, y que nos permite retornar a escenarios más globales para ahondar en un diagnóstico de los proyectos políticos, económicos, científicos, tecnológicos y sociales que caracterizan a la globalización en los términos del “capitalismo cognitivo”. El autor llama la atención sobre la necesidad de cambiar la lógica de sentido desde la cual se piensan las acciones posibles de la globalización a partir de una recuperación del lenguaje metafórico, incluso cuando no todas las metáforas logran esta condición transformadora que requiere que cumplan el requisito de “generar consciencia”. Paravano propone y concluye, entre otras tantas apuestas, que la metáfora útil para generar una consciencia sobre el dominio socio-cultural, político-económico y ético-cognitivo en el que está inserta la humanidad actual es el de la “Matriz Cognitiva”.

Otras investigaciones

En la sección de *Otras investigaciones*, autores de cuatro países (Colombia, Chile, Argentina y México) hacen aportes sobre diversas temáticas, siempre de interés y relevancia para nuestra Revista de Ciencias Políticas. En primer lugar, María Valero Gómez de la Universidad del Valle (Colombia) y José Román Valero de la Universidad Tecnológica Metropolitana de Santiago de Chile presentan su artículo titulado: **“Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia: un análisis desde la noción de referencial de Pierre Muller”**, cuyo objetivo es identificar los referenciales que articularon la política pública migratoria y analizar sus efectos en la gestión pública de la migración venezolana en Colombia entre 2017 y 2020. Se trata de un análisis valioso en el contexto de los abundantes flujos de migrantes que a diario recibimos del vecino país y que amerita de una revisión exhaustiva, institucional y sociopolítica de este fenómeno transfronterizo.

Luego, desde la Universidad de Buenos Aires (Argentina), Daniel Carlos Berisso propone un análisis reflexivo que se titula: **“De la guerra justa a la guerra jurídica: apuntes sobre colonialidad cínica”**, donde describe históricamente el pasaje que va, desde lo que la tradición antigua y moderna denominó “guerra justa”, a la vigencia de lo que actualmente se denomina “guerra jurídica” (*lawfare*), para definir la idea de colonialidad y cómo se despliegan sus modos antiguos y modernos. El autor sugiere que estos modelos que conforman un paradigma moderno-colonial desde la Conquista de América son epistémicos por estar relacionados con una “verdad” de origen que actúa como fin último de las acciones. Después, despliega el modelo cínico y lo asocia a la Guerra de Irak (entre otras) que difieren radicalmente del modelo epistémico, donde la verdad ética está usada como mero medio de una estrategia política.

Para finalizar nuestro número presentamos el artículo: **“Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016”** del autor Ignacio García Marín del Instituto Tecnológico de Monterrey (México), quien analiza el impacto del sistema de partidos peruano en el funcionamiento del Congreso en cuanto a su uso de facultades constitucionales y sus funciones de control político y creación legislativa para el período 2001-2016. El autor sugiere que después de tres presidencias con minoría parlamentaria, una creciente atomización del parlamento y un sistema de partidos que en definitiva debe ser considerado de muy baja institucionalización, se evidencia una limitación en las funciones de ambos

poderes, especialmente del congreso, por la incapacidad para sacar adelante mayorías alternativas con una misma agenda política. Pese a lo anterior, el autor concluye que no se identifica una clara intencionalidad obstruccionista ni reaccionaria por parte de la cámara, aunque sí una tendencia a alejarse de la agenda política gubernamental.

Por último, agradecemos a las y los autores que desde distintos países de América Latina hicieron posible este número de gran actualidad sobre las miradas globales y regionales de la hegemonía y la política mundial, así como las reflexiones que desde otras orillas fortalecen, edición tras edición, nuestro quehacer académico e investigativo.

Silvia Mantilla²

Directora de la revista *Ciencia Política*.
Universidad Nacional de Colombia.

Referencias

- Beck, U. (2017). *La metamorfosis del mundo*. Ediciones Paidós, edición Kindle.
- Cercas, J. (14 de julio del 2022). Nuestro tiempo es el tiempo de las mujeres. *El País*. <https://elpais.com/ideas/2022-07-15/nuestro-tiempo-es-el-tiempo-de-las-mujeres.html>
- Fazio Vengoa, H. (2023). ¿Orden mundial u orden social global? Apuntes para una discusión. *Ciencia Política*, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104530>
- Kaldor, M. (2003). Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global. En M. Castells y N. Serra (Eds.), *Guerra y paz en el siglo XXI: una perspectiva europea* (pp. 67-98). Tusquets Editores, Colección Kriterion.
- Uppsala University. (2023). *Yearly Datasets covering 1946 - 2022* [Conjunto de datos interactivos]. *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP). <https://ucdp.uu.se/>

2 Doctora en Migraciones y Conflictos en la Sociedad Global. Politóloga internacionalista, docente e investigadora de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.
scmantillav@unal.edu.co
<https://orcid.org/0000-0001-5645-3349>

¿Orden mundial u orden social global?

Apuntes para una discusión

World Order or Global Social Order? Notes for a Discussion

Hugo Fazio

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

hfazio@uniandes.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-9319-1189>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 30 de agosto de 2022 - **Fecha de aprobación:** 9 de febrero de 2023.

DOI: 10.15446/cp.v18n36.104530

Cómo citar este artículo:

APA: Fazio, H. (2023). ¿Orden mundial u orden social global? Apuntes para una discusión. *Ciencia Política*, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104057>

MLA: Fazio, H. "¿Orden mundial u orden social global? Apuntes para una discusión". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v17n33.62278>



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

En el artículo se analizan las dificultades que encierra el estudio del presente. Ello explica la persistencia de enfoques convencionales de estudio del mundo, los cuales, por lo general, corresponden a otros momentos y épocas. A partir de estas ideas el autor sugiere la necesidad de trascender la idea de *orden mundial*, tanto a nivel político como, sobre todo, geopolítico, y sugiere avanzar en una dirección más sociológica e histórica que de cuenta de las grandes transformaciones que están modificando la fisonomía del mundo.

Palabras clave: descolonización, esfera global, geopolítica, globalización, orden mundial.

Abstract

The article analyzes the difficulties inherent in studying the present. This explains the persistence of conventional approaches to studying the world, which generally correspond to other moments and eras. Based on these ideas, the author suggests the need to transcend the idea of a world order, both politically and, above all, geopolitically, and proposes moving in a more sociological and historical direction that accounts for the major transformations that are altering the face of the world.

Keywords: Public Decolonization, Geopolitics, Global Sphere, Globalization, World Order.

*El mundo es ridículo y nada tiene sentido hasta que
de pronto todas las piezas encajan.*

Paulina Flores, *Eres buena y lo sabes*, 2020.

Los grandes dilemas que plantea el estudio del presente

Puede sonar a verdad de Perogrullo, pero no deja de sorprender lo complicado que resulta estudiar la realidad mundial actual. Muchas cosas relevantes se suceden a diario y una primera dificultad radica en cómo discernir y separar lo profundo de lo superfluo, los eventos trascendentales de los episódicos. Más difícil se pone la tarea cuando se toma conciencia de que existen dinámicas o tendencias que se despliegan de manera silenciosa a la manera de movimientos subterráneos, los cuales, por lo general, no son perceptibles a simple vista y de los que se carece de un reconocimiento tácito en las informaciones habituales.

Entre este cúmulo de dificultades media también el hecho de que el *tempo* del pensamiento social se despliega *en ralentí*, lo que significa que, por regla general, el discernimiento de los fenómenos de las sociedades actuales va a la zaga del desarrollo de los procesos bajo estudio. Este desfase explica que la comprensión más o menos cabal tenga lugar cuando dichos fenómenos ya han madurado, decantado o finalizado. Esta arritmia entre acontecer y saber refuerza la inclinación por explicar el hecho consumado a partir del pretendido curso intrínseco de la historia, con lo cual su significado queda prisionero dentro de las grandes coordenadas del período. Esta proclividad puede convertirse en un gran riesgo porque, como sostiene Illouz (2019), “comprender el presente a la luz del pasado es, de cierta manera, eludir la responsabilidad que nos incumbe frente al presente”, y un proceder tal que se decanta por buscar en el pasado la clave de las cosas “impide comprender cuando un acontecimiento marca una ruptura radical. Es por eso que nos encontramos en un momento en el que el pasado ya no puede alumbrarnos”.

La historia del tiempo presente, por su parte, nos ha enseñado que solo a veces, cuando sobrevienen ciertos acontecimientos estructurales, se devela el sentido intrínseco de algunas importantes situaciones previas. Así ocurrió, por ejemplo, con el año-acontecimiento de 1968: se pudo capturar en toda su dimensión su significado cuando el año 1989 sepultó el orden de la guerra fría y liberó al 68 de aquel marco que inhibía su desarrollo (Fazio, 2010, p. 168). Y ocurre que cuando finalmente se

toma conciencia de su existencia, se cae en la cuenta de que estas poderosas dinámicas configuran situaciones imposibles de soslayar.

El riesgo para un adecuado análisis es, por tanto, doble: por un lado, la decodificación del presente por la historia le aporta un “sentido de origen” a la actualidad inmediata, diluyendo el potencial de novedad de lo actual, pero, por el otro, si se opta por desvincular el presente del curso de la historia se cae en un mar de confusiones, dado que los fulgores de los acontecimientos inmediatos, amplificados por la velocidad de la información en los medios de comunicación y las redes sociales, encandilan y no permiten discernir su intrínquilis, haciendo prácticamente imposible relacionar el acontecer inmediato con aquellos movimientos subterráneos *-trends-* (invisibles a simple vista en la inmediatez), aquellas estructuras diacrónicas, tal como las imaginaba Marshall Sahlins (Sahlins, 2017), que solo pueden ser comprendidas como dinámicas en transformación, y que, por lo regular, son las grandes catalizadoras de las situaciones y de los acontecimientos en curso. Para decirlo en términos más prosaicos, si el primer procedimiento entorpece el entendimiento de los elementos de novedad que se presentan bajo el sol, el segundo ennoblece las novedades desconectadas del devenir, lo que obstaculiza la posibilidad de acometer una exposición “común” del presente.

En condiciones como las que nos han correspondido vivir en estas primeras décadas del siglo XXI, el estudio se enfrenta a otro conjunto de problemas específicos que proceden de la sobreabundancia de información. A veces se tiene la impresión de que el volumen de información y la rapidez al obtenerla son suficientes para un adecuado entendimiento de los fenómenos. Nadie puede negar que “*googleando*” se obtienen datos en fracciones de segundo, y sin embargo, ocurre que esta sobreabundancia de información tiene un reverso de la medalla y es que, en lugar de proveer mejores condiciones para juicios más elaborados, es usual que el volumen aturda y empuje al abismo de la ignorancia desinformativa. En ocasiones incluso aliena, porque de su simple acumulación no se obtienen ganancias en términos de conocimiento y de comprensión.

Este menoscabo en sabiduría y conocimiento en el presente fue bastante problematizado hace unos cuantos años por el filósofo y político vasco Daniel Innerarity, cuando argumentaba que nuestra ignorancia se ve incrementada por “tres propiedades que caracterizan a la sociedad contemporánea: el carácter no inmediato de nuestra experiencia del mundo, la densidad de la información y las mediaciones tecnológicas a través de las cuales nos relacionamos con la realidad” (Innerarity, 2011,

pos. 74). Interesante llamado de atención porque muchas veces se tiene la impresión de que gracias a las disponibilidades comunicativas el mundo entero se encuentra al alcance de la mano, aunque esto no sea así, pues existen una serie de distorsiones intermedias.

La manera de superar estos impases es a través de dos procedimientos: el primero consiste en retomar la senda de los “grandes relatos”, pero no de aquellos que se inscriben deliberadamente dentro de un marco de interpretación preestablecido, de una teoría que todo lo explica y que comporta además la llave de su solución, sino de uno “aventurero”, que ayude a una mayor toma de conciencia de la complejidad del mundo actual y que, desde esa postura, contribuya a la construcción de unas aproximaciones e imaginarios sociales que favorezcan el desciframiento del mundo en que vivimos. Sin grandes relatos o macro análisis estos propósitos se quedan en suspenso en la antesala de una simple ilusión. Aventurero también porque, aunque se reconozcan los posibles tabúes y prejuicios, se tiene la firme intención de querer trascenderlos, pues la naturaleza y la envergadura del problema es de una dimensión tal que este solo es discernible a través de los recovecos de la complejidad, es decir, cuando se asume que los fenómenos sociales se decodifican por sus conexiones e interacciones más que por sus elementos constitutivos. Como señalara Peter Burke, estas miradas se desarrollan a través del conocimiento de múltiples disciplinas, viendo “las conexiones entre los distintos campos que han sido separados, y advirtiéndolo que los especialistas de una determinada disciplina, los entendidos, no han sido capaces de ver” (Burke, 2022, p.17).

La necesidad de este tipo de enfoques se basa en los riesgos de las sociedades actuales:

[que] son cada vez más complejos en cuanto a sus efectos y su desarrollo (están repletos de efectos sinérgicos y liminares), y se expanden en el espacio y en el tiempo. Debido a su complejidad y al desfase temporal, se caracterizan, paradójicamente, por su invisibilidad natural. (Beck, 2017, pos. 1693)

Aunque también resultan necesarios, porque los nuevos riesgos nos hacen conscientes de todo aquello que desconocemos y que alimenta la incertidumbre.

Aparecen nuevas y diversas formas de incertidumbre que no tienen que ver con lo todavía no conocido, sino también con lo que no puede conocerse. No es verdad que para cada problema que surja estemos en

condiciones de generar el saber correspondiente. Muchas veces el saber de qué se dispone tiene una mínima parte sustentada en hechos seguros y otra en hipótesis, presentimientos o indicios. (Innerarity, 2022, p. 16)

Pero, prevengámonos y evitemos reproducir ciertos facilismos usuales que imaginan que el asunto se resuelve a nivel de una sumatoria o acumulación de enfoques provenientes de distintas disciplinas, cuando en realidad para decodificar la complejidad, como afirma Arnaut Rosset, esta debe ser asumida como un fenómeno global:

Si la pluridisciplinariedad pretende reunir los diferentes enfoques de lo humano (economía, sociología, política, antropología, etc.) y luego mostrar los vínculos entre las diferentes dimensiones de la actividad humana, presume al mismo tiempo que la separación disciplinaria está fundamentada y que cada dimensión de la actividad humana posee una autonomía que necesita de una disciplina específica. Ahora bien, a esta visión parece que le falta lo esencial; olvida que la división en diferentes disciplinas es la confesión de un fracaso más que una prueba de precisión. Es la confesión de una incapacidad a partir de un modelo de análisis unitario de la realidad humana, realidad en la cual las diferentes formas de actividad se mezclan después de todo. Es lo opuesto al modelo que el análisis global pretende producir. (Rosset, 2010, p. 127)

Todo lo anterior nos lleva a sostener que las sociedades modernas constituyen “sistemas complejos e interconectados”. De ello resulta que para aproximarse a su naturaleza se requiere de enfoques acordes con las propiedades del objeto de estudio, que no pueden ser otros que perspectivas globales que den cuenta de dicha complejidad, entendida no como una simple agregación de elementos sueltos, sino como una comprensión de la densidad de las interacciones que se presentan entre sus elementos fundamentales. Es en torno a este último punto donde fenómenos aparentemente tan distintos como la complejidad y la globalización se emparentan. No es un exabrupto decir que la globalización es la manera como la complejidad se realiza en el campo de lo social, porque esta última presupone la sociedad con sus lógicas dispersas, su variabilidad de espacios y tiempos, las porosidades e interdependencias de sus subsistemas, y las horizontalidades y transversalidades de sus interacciones. Es decir, las anteriores imágenes que contraponían de manera simplificada la infra y la superestructura o el Estado y la sociedad deben ser sustituidas por figuraciones topológicas con relieves, escabrosidades, etc.

El segundo procedimiento consiste en adaptar una actitud distanciada, cuestionadora y relativizadora del orden de las cosas a través del desarrollo de una conducta crítica, a la manera en que lo imaginaba Siegfried Kracauer (Kracauer, 2010) con la figura de un “exiliado” en un lugar y tiempo propios, porque solo esta distancia permite captar los movimientos de las aguas profundas de la contemporaneidad. Una idea similar ha sugerido el filósofo Giorgio Agamben al declarar que

pertenece en realidad a su tiempo, es un verdadero contemporáneo, quien no coincide perfectamente con él ni adhiere a sus pretensiones y se define como inactual; pero, precisamente por este motivo, por este desfase y este anacronismo, es más capaz que los otros para percibir y captar su tiempo. (Agamben, 2020, pos. 27)

Esta postura crítica debe complementarse, eso sí, con un pensamiento creativo que se expresa ante todo en adecuadas preguntas más que en respuestas estructuradas, con evocaciones a lo ambiguo, “inherente a la vida y ajeno a lo absoluto propio de la abstracción” (Jullien, 2017, pos. 170), sobre todo porque para poder dar cuenta de las características básicas de la compleja realidad presente se requiere de una mirada que permita vislumbrar de manera novedosa las maneras como operan las disímiles dinámicas sociales.

Esta actitud distanciada nos lleva de inmediato a confirmar qué lejanos se encuentran los tiempos en que un hegemon (v. gr., el Reino Unido en el siglo XIX o los Estados Unidos en la pasada década de los noventa) o un guion (la Guerra Fría) proveían de sentido al conjunto. Distantes nos encontramos igualmente de aquellas coyunturas históricas monocromáticas en las cuales fenómenos propios de un único ámbito se erigían como los puntos de referencia obligados. Lo que sucede hoy es muy distinto porque estamos siendo testigos de la irrupción permanente de fenómenos de alto impacto y además muy heterogéneos en cuanto a su naturaleza. Sus réplicas expansivas perduran en el tiempo y sus reverberaciones terminan por entremezclarse unas con otras, generando nuevas síntesis o dinámicas inéditas de difícil comprensión. A ello también se suma el hecho de que muchas de estas situaciones generan tal desconcierto que parecen lindar con lo absurdo e irracional, pues parecieran ir en contravía del “deber ser” de la humanidad en pleno siglo XXI. Estos fenómenos y situaciones resultan tan dispares que cualquier intento de abordarlos en su conjunto terminan siendo esfuerzos con resultados inciertos, ya que los cánones habituales que se emplean en el análisis

de la contemporaneidad se quedan cortos a la hora de dar cuenta de la magnitud de los desafíos que estos problemas plantean. Por último, el volumen y la celeridad con que se desarrollan las transformaciones han entrañado un rápido alejamiento del siglo pasado, con lo cual los lentes que se antes se usaban han perdido parte de su utilidad para descifrar lo que está ocurriendo (Di Cesare, 2021, p. 17).

El Brexit, los ejes temáticos de la presidencia de Donald Trump, continuados por su sucesor, la sobreposición de curiosos estratos de conflictividad en el Medio Oriente, el auge de los mal llamados “populismos”, de nuevas formas de racismo y de xenofobia, el impacto de China y de su “nueva ruta de la seda”, el recrudecimiento de las tensiones en la región indo-pacífica, la multiplicación y radicalización de las protestas o estallidos sociales en los diferentes confines del planeta, la grandiosa revolución femenina, que está poco a poco sentando las bases de un mundo completamente distinto, el mayor reconocimiento en la diversidad, las nuevas interacciones entre generaciones, el fuerte aumento de las presiones migratorias, la extensión de la pobreza y el flagelo de las desigualdades en aumento (y no solo la monetaria), el calentamiento global y las encrucijadas medioambientales, la pandemia del coronavirus, la internacionalización de la guerra ruso-ucraniana, el cuestionamiento del modelo económico prevaleciente en el mundo, el desfogue de la inflación en el planeta, entre tantos otros fenómenos de significación que tienen lugar, constituyen claros testimonios de que cosas importantes están ocurriendo. No solo su descomunal número resulta elocuente, también lo es el frenesís con que suceden, que no da respiro para detenerse y capturar la realidad en una imagen que resulte más o menos estable.

El ocaso del orden mundial

Como el momento actual ha redimensionado una figuración compleja de la realidad, en un contexto en el que, además, grandes convulsiones golpean duramente a las distintas sociedades, se impone la necesidad de ser muy cautelosos en el análisis y equidistantes frente a los axiomas fundamentales que se han manejado para su interpretación. Ni las involuciones (los presuntos retornos a un pasado mítico), ni las revoluciones con sus radicalidades, ni los reformismos con sus gradualismos, constituyen narrativas posibles, porque son concepciones y proyectos que siguen inscritos dentro de una visión lineal del tiempo y de la historia, y uniforme

en lo que respecta al espacio. También resulta muy importante liberarse de ciertos esquemas que resultaban muy apropiados para otros momentos.

Si simplemente nos atenemos a uno de estos acontecimientos recientes, la pandemia por ejemplo, podemos observar que ha tenido entre otros impactos el hecho de poner en entredicho los entendimientos usuales que se tiene de las sociedades actuales y de la misma contemporaneidad mundial. Con respecto a las primeras, el coronavirus, a lo que podrían sumarse fenómenos concomitantes como el calentamiento global, ha sacudido la definición misma de la sociedad, ya que cada vez resulta más evidente que es difícil seguir imaginándola como una entidad autónoma y autocontenida, es decir, como un sistema que se rige por leyes o regularidades que le son exclusivas; el virus ha demostrado que la sociedad se asemeja más bien a una constelación conformada por espacialidades globalizantes con márgenes porosos y escabrosos. De ello resultan ilaciones de alta importancia: si la sociedad ya no puede ser pensada como una unidad autocontenida, entonces debe reconocerse que es un tipo de organización que tiende a la inestabilidad y que dispone de segmentos y temas que se le escapan a su control, de lo cual se infiere que resulta de la máxima urgencia aprender a gestionar las situaciones de inestabilidad y de crisis a partir de un espíritu previsor y reflexivo de las acciones y de las decisiones.

Si se le reconoce una nueva morfología a la sociedad, se debe optar, entonces, por nuevas formas de representación de lo social. Seguramente atrás quedará esa visión de lo social que se configuraba a partir de la geometría euclidiana, de la física y su mecánica, del orden y las delimitaciones matemáticamente precisas, de las dicotomías entre interior y exterior, adentro y afuera, etc. En el escenario actual, este tipo de compartimentalizaciones, llanuras y rigideces solo dan cuenta de aspectos parciales de la realidad de lo social. Quizá, un referente más adecuado se deduzca del paradigma biológico con sus rizomas, ecologías, configuraciones, indeterminaciones, contagios y contextualidades. En este campo puede que un buen símil de lo social se encuentre en el mismo organismo humano que para su reproducción requiere de interacciones permanentes con el entorno.

Respecto a lo segundo, la contemporaneidad mundial, las aproximaciones habituales se basan en la inexorabilidad del poder, sobre todo el militar: el reconocimiento de un lugar prominente en las relaciones de políticas y económicas y en las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas

entre los grandes actores del momento. Esta manera preferente de lectura de lo “internacional” obedece a varios factores. El primero responde al predominio de ciertos sesgos interpretativos que centran la atención en determinados acontecimientos políticos o económicos a los cuales se les ha asignado el rango de eventos fundacionales, de parteaguas de un nuevo período. Entre los más citados se encuentran fenómenos tales como la crisis de 1929 o la de 2008, el fin de la Segunda Guerra Mundial, la caída del muro de Berlín en 1989, el 11 de septiembre de 2001, etc. En la preponderancia de este sesgo interviene también el hecho habitual de que los análisis de la contemporaneidad son prisioneros de “la corta duración” y propenden por una observación que, con gran maestría y con un arte verdaderamente elogioso, consiguen reconstruir ciertos eventos o situaciones, pero rara vez logran conectar con las tendencias más de fondo que caracterizan un determinado momento. Paradójico resulta que estas dinámicas más estructurales, las menos visibles o urgentes a simple vista, sean en realidad los temas más candentes de las sociedades contemporáneas, los tópicos que concitan la atención prioritaria de gran parte de la población mundial, pero, al no hacer parte de los juegos de poder de los grandes actores, su significación queda debilitada.

Ahora bien, el predominio de esta lectura de lo internacional no es un asunto fácil de sustituir o de modificar porque en realidad constituye una pieza vital en la conservación del sistema internacional tal cual existe, determina las formas en que se reproduce el poder y realza el lugar prominente que ocupan las naciones más industrializadas. Este sistema, cuyos orígenes se remontan a la paz de Westfalia de 1648, descansa en la idea de que los Estados son los organizadores soberanos del espacio público nacional y que entre sus funciones se encuentra la protección de sus sociedades frente a las influencias externas, es decir, constituyen la principal garantía de la soberanía; sobre ellos recae igualmente la tarea de establecer un sistema de reglas, normas, pautas y prácticas para regular los conflictos dentro de un escenario que tiende a ser anárquico por su propia naturaleza, de ahí que el elemento nodal en que se afirma el sistema radica en el predominio del componente militar y de los temas de seguridad.

Desde sus orígenes este modelo fue adquiriendo una configuración oligárquica y su radio de acción se amplió hasta abarcar al mundo entero en la medida en que las potencias europeas extendían sus tentáculos colonialistas e imperialistas por América, Asia, Oceanía y África. Las nuevas regiones quedaron incluidas dentro de un esquema jerárquico que prácticamente no registró modificaciones en sus principios de base.

A lo largo de los siglos hubo pequeñas variaciones o actualizaciones (el concierto europeo, la paz de Versalles, la Guerra Fría), pero la esencia del modelo se mantuvo incólume (Stuenkel, 2016).

Esta manera convencional de entender los tiempos actuales plantea numerosos problemas. Entre ellos, se destaca el siguiente: ocurre que cuando el presente es entendido a partir de estos presupuestos, los elementos y las situaciones nuevas que han ido apareciendo en el intervalo de tiempo que separa el hoy de aquel momento germinal quedan irremediablemente inscritos dentro de estas tendencias generales del período y pareciera que son incapaces de empañar o de alterar el curso natural preestablecido. No debe extrañarnos, por tanto, que una situación de la envergadura de la pandemia del coronavirus, como sucedió con la crisis económica mundial de 2008, sea por lo general imaginada como una “torcedura” en el camino y se espere que una vez se superen sus impactos más inmediatos, más temprano que tarde, el mundo vuelva a transitar por sus conocidos y desgastados rieles.

De más está decir que esta visión, pocas veces cuestionada y muy rara vez sometida al escrutinio por parte de los expertos, fue enaltecida en su momento por las clases políticas de los países centrales y por aquel sector de la academia que de manera más profesional se ha dedicado al estudio de los temas políticos e internacionales contemporáneos. De la conjunción de estos agentes y sus cosmovisiones fue consolidándose una mirada bastante precisa que ha enaltecido el papel de los cambios geopolíticos en calidad de armazón fundamentador de los tiempos nuevos. En el período de la posguerra fría esta visión cumplió también el rol de glorificar la recién estrenada “unipolaridad” del mundo en torno a los Estados Unidos y resguardar, así fuera un poco, el debilitado lugar de Europa como escenario con cierta resonancia en la historia mundial.

En síntesis, este sistema ha sido básicamente una configuración estado-céntrica y jerárquica que ha procurado mitigar la anarquía externa que afectara el ejercicio sacrosanto de la soberanía, proceso que alcanzó su clímax entre las décadas de los sesenta de los siglos XIX y XX (Maier, 1997). Recordar este esquema y sus componentes básicos resulta hoy muy importante por su persistencia y porque en la coyuntura histórica por la que en este momento transita el mundo, este sistema se ha vuelto disfuncional, ya que ha tratado de hacer ciertos ajustes, pero sin producir cambios mayores frente a tres importantes transformaciones ocurridas en el último medio siglo, a saber: la intensificación de la globalización, la descolonización y la definición de la nueva época como “el tiempo de las

mujeres” (Cercas, 2022). Incluso, en uno de los tópicos que le es más afín –el de la seguridad–, se le sigue asumiendo como un fenómeno nacional, cuando en realidad cada vez se ha vuelto más y más global. Veamos ahora, rápidamente, cada una de estas tres grandes transformaciones.

Es sabido que la globalización intensa actual destrozó la férrea dicotomía interno/externo, división que representa la columna vertebral de este sistema, debido a que propició una inmensa profusión de dinámicas y situaciones que trascienden de manera permanente las fronteras. Disculparé al lector que sobre este punto nos detengamos brevemente porque este fenómeno constituye un elemento central en la argumentación que se desarrollará a continuación, y también para hacer un llamado de atención porque a diario encontramos señalamientos que sostienen que la globalización ha quedado atrás y que se está girando en dirección de una desglobalización o un “orden posglobal”. La difusión de este tipo de señalamientos constituye una clara demostración de que sigue reinando un gran desconocimiento sobre lo que este concepto denota en realidad. En este tipo de errores han caído incluso importantes figuras pensantes de la actualidad. A título de ejemplo se puede recordar al filósofo británico John Gray, cuando escribió que

la era del apogeo de la globalización ha llegado a su fin. Un sistema económico basado en la producción a escala mundial y en largas cadenas de abastecimiento se está transformando en otro menos interconectado, donde un modo de vida impulsado antes por la movilidad incesante, ahora tiembla y se detiene. Nuestra vida va a estar más limitada físicamente y a ser más virtual que en tiempos pasados. Está naciendo un mundo más fragmentado que, en cierto modo, puede ser más resiliente. (Gray, 2020)

El principal problema de este tipo de enfoques radica en que presupone que la globalización es un proceso que se desarrolla únicamente en el ámbito de la economía, desconociendo las importantes expresiones que adquiere en otros ámbitos sociales. No se puede dejar de comentar lo curioso que resultan este tipo de argumentos basados en mediciones que calculan el incremento o retroceso de la globalización a partir de las cuentas nacionales, olvidándose que esos son datos nacionales que denotan niveles de internacionalización, más no de globalidad.

Oportuno resulta recordar las palabras del historiador Jürgen Osterhammel cuando insistía en que la palabra *globalización* debía emplearse siempre en plural, pues

la simple marca del plural de las globalizaciones transforma un proceso mundial único, que abarca el conjunto de la humanidad, en una diversidad de procesos parciales, pero distintos entre sí, que cabe diferenciar de acuerdo con el lugar y el tiempo, la intensidad y el alcance. El plural también desactiva el componente político del concepto: ya no es preciso declararse a favor o en contra de la “globalización”. (Osterhammel, 2018, p. 10)

A partir de esta interpretación plural, encontramos que existen numerosas dinámicas globalizantes que están presentes y ponen a interactuar a los distintos ámbitos sociales. El conocimiento histórico ha demostrado además que puede ocurrir que una de ellas llegue a una situación de detenimiento, de anquilosamiento o que entre en una fase de repliegue. Ello, sin embargo, no significa que las restantes expresiones experimenten la misma latencia. De hecho, por lo general sucede que en ese mismo intervalo de tiempo las otras tendencias puedan ir en expansión. ¿Pero por qué se da esto? Una posible respuesta, como enseña el historiador alemán, es que la globalización no es un bloque único, ni tampoco un proceso genérico o una estructura, sino que comprende numerosas manifestaciones espaciales y temporales, con expresividades arrítmicas y alcances diferenciados, y lo inusual ha sido que se desplieguen todas con la misma cadencia dentro de un mismo movimiento envolvente. A lo sumo, puede darse que en una dinámica globalizante alguno de estos rasgos adquiriera mayor prestancia que otros, pero ello no anula la variedad de ritmos globalizantes coexistentes.

La globalización, en síntesis, alude a las cambiantes condiciones de tiempo y de espacio que ha experimentado el mundo contemporáneo y, en este sentido, se encuentra en el trasfondo del mayor entrelazamiento de la diacronía de los entramados históricos particulares (diferencias) con las sincronías de la contemporaneidad globalizada (homogeneidades). La globalización, por tanto, integra y desintegra, y al mismo tiempo promueve la homogeneidad y la heterogeneidad. Hay una expresividad pendular en estas contradicciones y se presentan momentos en los que una cara de la moneda adquiere mayor visibilidad que la otra, pero ello no desdice el hecho de que el mundo contemporáneo ha adquirido visos inéditos de globalidad.

El otro fenómeno que sacudió al sistema internacional fue la descolonización ocurrida mayoritariamente en la segunda mitad del siglo XX y que desencadenó tres tipos de dinámicas. De un lado, los nuevos Estados independientes tuvieron que importar el modelo organizacional

occidental, asumir sus fronteras artificiales y ajustarse a los parámetros y *modus operandi* del sistema. La manera en que se “impuso” y contextualizó la recién estrenada independencia explica la fragilidad intrínseca de la mayoría de esas nuevas organizaciones estatales, que no correspondían con las trayectorias históricas propias (débil legitimidad) y que se vieron forzadas a mantener una relación privilegiada con la antigua metrópolis a partir de una trama de tipo neocolonial, lo que a la postre derivó en situaciones permanentes de inestabilidad, con unas élites locales “bicéfalas” que debían mantener una disposición contradictoria de obediencia “hacia afuera” (el sistema) y de control “hacia adentro” (la población local). Aunque desde la década de los sesenta se fueron multiplicando las situaciones de conflictividad en estas regiones, no lograron alterar el sistema porque ocurrían en la periferia y sus resonancias eran débiles.

El segundo conjunto de dinámicas consistió en que los nuevos Estados independientes fueron posicionando poco a poco nuevos temas en la agenda internacional. Los casos más célebres fueron el nuevo orden económico internacional, promovido por el grupo de los 77, y las fisuras en la Guerra Fría que produjo el Movimiento de los No Alineados. Igualmente importante fue la lucha por el reconocimiento de un mundo cada vez más diverso y la inclusión de nuevos tópicos en la conceptualización del desarrollo, que propició nuevos esquemas de medición, como el índice de desarrollo humano del PNUD. Por último, ha sido el proceso que más que cualquier otro ha puesto en duda la pretendida universalidad del sistema occidental y de su itinerario de desarrollo.

El tercer gran cambio ha consistido en la revolución de las mujeres, fenómeno de gran magnitud que está impactando al mundo como pocas cosas lo han hecho. A diferencia de las revoluciones sociales de antaño que se producían súbitamente, como un cambio abrupto que se desarrollaba en un corto período de tiempo, la de las mujeres solo es discernible en términos de proceso. Para comprender esto a cabalidad, vale la pena recordar de entrada a un par de analistas italianos cuando argumentaban que

los efectos de los movimientos sociales no pueden medirse en términos dicotómicos de victoria o derrota, sino en términos de modificaciones más profundas o menos inmediatamente visibles de la esfera cultural, sobre todo en sus aspectos de vida personal y cotidiana [...]. El movimiento femenino no ha alcanzado el objetivo de una igualdad plena entre sexos, pero ha cambiado el sentido común de millones de mujeres. (Flores y Gossini, 2018, pos. 583)

Esto ocurre, como bien han demostrado Hartmut Rosa y Johan Chaoutot, porque se ha asistido a una aceleración de la cadencia y velocidad de las transformaciones sociales durante el presente que nos ha correspondido vivir:

El ritmo del cambio social, de intergeneracional, tal como lo era en la época moderna, se ha convertido en intrageneracional en el tiempo presente, después de una fase de transición en la época contemporánea, durante la cual de a poco se fue sincronizando con la sucesión de generaciones” (Rosa y Chaoutot, 2012, p. 93).

El entendimiento de esta realidad nos llevó a concluir en un trabajo previo que el presente actual se caracteriza por ser un *régimen de cambios permanentes*, de “envergadura casi imperceptible en lo inmediato, pero que, debido a la frecuencia de la ocurrencia, acumulación y superposición, se convierten en transformaciones profundas en el mediano y largo plazo” (Fazio et al., 2015, p. 24). Las réplicas de la revolución feminista son tan grandes que trascienden a aquella mitad de la población mundial a la cual directamente aluden y fundamentan nuevas actitudes en las relaciones interpersonales, producen sensibles cambios en la vida cotidiana, actúan como mecanismos de presión para rediseñar la organización del trabajo, los sistemas de bienestar, la economía, la política y las instituciones, y, en especial, generan nuevos mapeos interpretativos de los problemas del mundo (Marçal, 2016).

Ninguna de estas profundas transformaciones ha sido asumida debidamente por parte de los principales agentes del sistema. Esta intransigencia reafirma la tesis de la inadecuación y ha acrecentado la disfuncionalidad con respecto a la realidad mundial, sobre todo debido al empeño de los Estados oligárquicos por preservar el orden de las cosas para que el poder internacional se siga basando en aquellos factores que reproducen su supremacía. En su lógica misma, todo nuevo agente o dinámica para ascender o realizarse dentro del sistema tiene que apropiarse y ajustarse a sus principios básicos.

Ahora bien, que sea disfuncional no significa que esté próximo a desaparecer, teniendo en cuenta que las grandes potencias hacen todo lo posible para su conservación, pues su persistencia garantiza la reproducción de su poderío. Recientemente, con la invasión de Rusia en Ucrania hemos visto la reiteración de este esquema. Los países occidentales, con Estados Unidos como adalid, a través del apoyo a Ucrania han reforzado la lógica del modelo mediante un descomunal aumento del gasto militar

y de la carrera armamentista, el fortalecimiento de los dispositivos de guerra, la ampliación de la OTAN y el reposicionamiento de los temas geopolíticos en el corazón de la agenda mundial y en “el corazón del sistema”, pero con la novedad de que ahora también se proyecta incluso hasta el Asia Pacífico. Dentro de esta misma línea de arraigo de sus viejas convicciones se observa el apego a la “estrategia campista”, es decir, la creación de frentes contra las presuntas amenazas al sistema, como ha ocurrido con el refortalecimiento de la OTAN o la convocatoria por parte del presidente Biden de una gran cumbre internacional de los demócratas del mundo.

Rusia, por su parte, se aferra a la misma lógica: el pensamiento predominante en el Kremlin reposa preferentemente en el poderío militar y considera tener un derecho legítimo sobre el “extranjero cercano”, es decir, sobre gran parte del antiguo espacio soviético, defendiendo la tesis de que el sistema internacional debe ser manejado por las grandes potencias en términos plutocráticos, donde la soberanía aplica únicamente para los Estados que pueden “ser genuinamente independientes”. Aquí se halla una importante clave del rechazo de los dirigentes rusos a que Ucrania pueda acceder a la OTAN: no solo porque una decisión tal pone en riesgo la seguridad de Rusia, sino, y ello resulta más importante, porque considera inadmisible que tome decisiones que pueden afectar a un Estado de mayor significación como es el ruso. En este caso la soberanía solo puede ser rusa, no ucraniana (Fazio, 2022, p. 152). No muy distinta resulta la posición de las autoridades chinas. Como ha sostenido Giada Massetti, si el objetivo primario de Mao Zedong era dar un fundamento político a la China que renacía después del “siglo de humillaciones”, y si para Deng Xiaping el objetivo era económico, a través de la modernización del país y la inserción en el capitalismo transnacional, para Xi Jinping el objetivo es básicamente geopolítico y consiste en restablecer el lugar que le debe corresponder al país en el concierto mundial (Messetti, 2020, pos. 377).

Si ya desde hacía algunas décadas las disfuncionalidades se habían vuelto moneda corriente, de manera más reciente otro fenómeno volvió a poner en duda la persistencia del sistema: la pandemia del coronavirus planteó la urgencia de una configuración de “lo internacional” distinta de cualquiera anterior. Alegóricamente, Julien Vaïsse sugería que con la pandemia había perdido importancia la clasificación de las naciones de acuerdo con el PIB o el poder militar; más relevante pasaron a ser las comparaciones de curvas de infección y de mortalidad, la resistencia de

los sistemas de salud y la cohesión social, lo cual lo llevó a preguntarse si no deberían sustituirse los criterios tradicionales de poder por los del buen gobierno, los índices de desarrollo humano, etc. (Vaïsse, 2020).

Igualmente ha sido importante el hecho de que la pandemia produjo un entrelazamiento de realidades muy distintas, pues tal como señala la socióloga franco-israelí Eva Illouz, “el mundo primitivo de las pestes mortales hizo erupción en medio del mundo avanzado e higiénico del poder nuclear, la cirugía láser y la tecnología virtual” (Illouz, 2020). Dicho de otro modo, lo primitivo convive con las innovaciones más audaces y ambas se entrecruzan en la configuración del mundo del siglo XXI. Por último, no está de más recordar que un virus minúsculo ha producido en el planeta un verdadero terremoto de grado diez en la escala de Richter y ninguna de las armas convencionales, por poderosas y sofisticadas que sean, han servido para contrarrestarlo. El virus ha desarmado a todos, incluidos los más poderosos, ha sacado a la luz las flaquezas y vulnerabilidades de la sociedad y la civilización y, de paso, ha dejado sin piso las convenciones interpretativas más comunes que se emplean en el análisis de la contemporaneidad.

Estas cuatro situaciones -la globalización, la descolonización, “el tiempo de las mujeres” y la pandemia- tienen en común el hecho de que no se encuentran confinadas a ninguna región en particular ni corresponden a una esfera social en especial. Es decir, ningún lugar ni ámbito social escapa a la globalidad de los problemas. Con el señalamiento de estas particularidades podemos develar algunas vetas por donde debe avanzar un nuevo análisis del sistema mundial actual: la complejidad, la globalización, las redefiniciones sociales de los espacios y tiempos, las “singularidades” de las sociedades actuales y la latencia de las situaciones sociales.

¿Hacia un nuevo orden social global?

Si estas dinámicas constituyen algunas de las principales relaciones de fuerza de la contemporaneidad, entonces podemos brindar una rápida comparación entre “lo nuevo”, en proceso de cristalización, con la persistencia de la idea misma de orden mundial. Este último es fijo y estable, propende por el equilibrio, se construye de manera jerárquica, privilegia la configuración estado-céntrica y tiene una pretensión universalista, en el sentido que prevé su reproducción por todo el mundo.

Muy distinto se presenta el panorama cuando la realidad mundial es visualizada desde los ángulos de la complejidad, la descolonización,

la pandemia, “el tiempo de las mujeres” y la globalización porque estas apuntan a situaciones que distan del equilibrio, en donde la frecuencia de las crisis y las disrupciones son la norma, y no hay jerarquías reconocidas de antemano, sino las que surjan a partir de las dinámicas de las cosas; su radio de acción es el mundo, vasto escenario donde se conjugan situaciones globales con locales, y otras que se inscriben dentro del rubro de las relaciones internacionales con aquellas que podríamos conceptualizar como “relaciones *internas* al mundo”, que por su propia naturaleza son cosmopolitas, inclusivas, liberadoras, emancipadoras y abiertas a todos los colectivos humanos (Harvey, 2017), aun cuando esto acontezca de manera desigual y más ancladas en la historia, geografía y antropología en tanto que “condiciones de posibilidad” de un “cosmopolitismo subalterno” (De Sousa, 2021).

Este nuevo rol de las crisis ha encontrado eco en numerosos estudios de la contemporaneidad. Sobre este aspecto, Helge Jordheim y Einar Wigen (Jordheim y Wigen, 2018) han planteado una tesis que suscribimos plenamente, cuando señalan que desde el siglo dieciocho recaía en la noción de *progreso* la estructuración de la relación entre pasado, presente y futuro. Sin embargo, hoy en día el concepto de *crisis* parece estar reemplazándolo como principal herramienta de sincronización temporal. Es decir, esta constancia de las crisis muestra que estas ya no responden a causas individualizables, sino que están modeladas por condiciones sincrónicas y sistémicas.

Este mundo “en común” ha sacado a relucir un número interminable de crisis concatenadas entre sí. Edgar Morin sintetizaba en medio de la primera ola de la pandemia esta conjunción de situaciones cuando declaraba que el virus personificó una *crisis planetaria* porque demostró que los humanos estamos “vinculados con el destino bio-ecológico del planeta”; una *crisis de humanidad* que “no logra constituirse en humanidad”; una *crisis económica* que hace saltar por los aires los viejos dogmas y “amenaza con agravar en caos y penurias nuestro porvenir”; una *crisis nacional*, con una “política que favorece el capital en detrimento del trabajo y sacrifica la prevención y precaución para aumentar la rentabilidad y la competitividad”; una *crisis social*, con la evidencia de las variadas formas de desigualdades; una *crisis civilizacional*, que nos muestra “las carencias en solidaridad y la intoxicación consumista”; una *crisis intelectual*, que muestra “el enorme hueco negro en nuestra inteligencia, que invisibiliza las evidentes complejidades de lo real”; y una *crisis existencial*, que nos “pone a interrogarnos sobre nuestro modo de vida, sobre nuestra

verdaderas necesidades, nuestras verdaderas aspiraciones enmascaradas en la alienación de la vida cotidiana” y “abrir nuestros espíritus confinados por largo tiempo en lo inmediato, lo secundario, lo frívolo” (Morin, 2020). El conjunto de este cúmulo de crisis invita a pensar, en primer lugar, que si el mundo en este siglo XXI quiere evitar caer en una situación de caos debe asumir los problemas como si fueran “una gran mutación”, tal como lo sugiriera Ulrich Beck (Beck, 2017), que solo puede ser abordada “en común”. Esto requiere, entre otros, emprender reorientaciones fundamentales que pongan el bien común y el valor público en el centro, tal como ha sostenido Mariana Mazzucato (Mazzucato, 2021, p. 66), porque solo así podrán conformarse unas sociedades más inclusivas y sostenibles.

Segundo, todos estos fenómenos descritos destacan los espacios de intermediación de las sociedades y entre los distintos ámbitos sociales y, en ese sentido, descolocan la centralidad tradicionalmente asignada a la soberanía, los territorios y las fronteras. En tercer lugar, son conceptos móviles e inestables, lo que calza con la imagen de dinamismo innato de las sociedades contemporáneas. Cuarto, son multifocales y multiniveles, por lo que reconocen una amplia gama de tópicos en la agenda internacional, modelados preferente pero no únicamente por la seguridad humana (v. gr., la desigualdad, la pobreza, la diversidad, la crisis climática), situación que de inmediato tiende a relegar los temas más convencionales del poder político y militar a un lugar secundario. Quinto, constituyen procesos que le han dado un claro realce a lo social, redimensionamiento lo local, globalizando y ya no mundializando (como ocurrió durante la Guerra Fría) el sistema mundial. Sexto, ensanchan la comprensión del mundo porque dan cuenta de situaciones de índoles muy variadas, que van desde los propiamente planetarizados, pasando por los mundializados, los internacionales e internacionalizados y los “glocales”. Así, esta variabilidad de escenarios descentraliza y complejiza las configuraciones que se realizan habitualmente del poder. Por último (séptimo), ocasionan que las relaciones entre las sociedades sobresalgan por encima de las relaciones interestatales clásicas, lo cual sugiere una manera distinta de entender lo internacional en el presente (Badie, 2019).

Badie, el mencionado sociólogo, ha insistido en que el mundo actual no puede seguir siendo pensado como una ampliación de un orden localizado con pretensión universalista, porque lo característico es la inclusión desigual de toda la humanidad, una interdependencia que vincula Estados, economías y sociedades en el mundo, un apego por la movilidad, la aparición de actores locales que “glocalizan” el espacio mundial,

y el fortalecimiento de las relaciones intersociales más que interestatales por la relevancia que han adquirido problemas tales como la pobreza, la desigualdad, los riesgos sociales, el calentamiento global, las relaciones intergeneracionales, el descontento social, el multilateralismo efectivo, las migraciones, la diversidad cultural, el desarrollo, la vida humana y la natural. Estos temas no solo conducen a privilegiar una *agenda social global*, también exigen el empleo diferenciado de distintos niveles para atacar estos problemas. Dicho en otros términos, la agenda social es multiescalar y no estado-céntrica. Como remataba el mencionado analista en un trabajo previo:

Los principales problemas vinculados a la crisis contemporánea de las relaciones internacionales no se derivan de la dinámica de la democratización o de la intensificación de los intercambios económicos, sino que se vinculan con la descomposición social que afecta a un gran número de Estados. Lejos de obedecer a una teleología lineal de la democratización a la occidental [...] esta gama nueva de conflictos y de tensiones sociales exige el despliegue de nuevos instrumentos de intervención política, y requiere de nuevas lógicas de cooperación internacional que no prejuzguen las aspiraciones de los diversos actores no estatales emergentes. (Badie, 2016, p. 177)

En este sentido, si los grandes dilemas del mundo son asuntos sociales e intersociales, se requiere de un empoderamiento de las sociedades en estos frentes. Además, no es razonable esperar que las soluciones provengan de los gobiernos y Estados que siguen empeñados en reproducir el orden geopolítico, esquema que a la fecha les ha garantizado su supremacía. La nueva configuración solo podrá ser provista por la acción social y deberá tener en lo social su eje nodal. Y para lograrlo debe asumirse esto como un proceso que se construye de abajo hacia arriba, porque solo estos agentes y actores pueden preservar el rol de la indeterminación, la heterogeneidad y la plurisignificación del mundo, y están más directamente interesados y comprometidos en mejorar los índices de desarrollo humano; cuando predomina la política, por el contrario, el esquema por el que se decanta es uno donde prevalece la uniformidad, la simplificación y los antagonismos, que son los mayores generadores de dividendos políticos.

Por último, todo esto lleva a concluir que el sistema internacional debe evolucionar hacia un esquema en el que los Estados necesitarán de la cooperación porque los problemas centrales del mundo empiezan

a ser de una naturaleza tal que para abordarlos requerirán del concurso de otros actores supra e infra nacionales, entre los cuales se cuentan los alcaldes y gobernadores, los organismos multilaterales empoderados para actuar frente a problemas globales bajo la figura de organizaciones supranacionales y, finalmente, las organizaciones, movimientos y otros tipos de actores sociales que habían estado en el congelador durante la crisis del coronavirus, pero que han comenzado a volver con fuerza, tal como ha quedado demostrado en Hong Kong, Chile, China y Colombia, Estados Unidos y México contra la brutalidad policial, y el Líbano, donde se retomaron las banderas de la resistencia iniciada en octubre de 2019. El nuevo orden debe ser lo suficientemente flexible para asumir que los grandes temas del mundo ya no están confinados a iniciativas y soluciones a nivel de las grandes cumbres u organizaciones internacionales, sino que involucran a una amplia gama de actores, e incluso al ciudadano común y a las organizaciones de base.



Hugo Fazio Vengoa

Hugo Fazio Vengoa es historiador y doctor en Ciencia Política. Sus áreas de especialización son la historia global contemporánea, la globalización y la historia del tiempo presente.

Referencias

- Agamben, G. (2020). *Che cos'è il contemporaneo?*. Nottetempo, edición Kindle.
- Badie, B. (2016). *Nous ne sommes plus seuls au monde. Un autre regard sur l' "ordre international"*. La Découverte.
- Badie, B. (2019). *L'Hégémonie contestée. Les nouvelles formes de domination internationale*. Odile Jacob.
- Beck, U. (2017). *La metamorfosis del mundo*. Ediciones Paidós, edición Kindle.
- Burke, P. (2022). *El polímata*. Alianza.
- Cercas, J. (14 de julio del 2022). Nuestro tiempo es el tiempo de las mujeres. *El País*. <https://elpais.com/ideas/2022-07-15/nuestro-tiempo-es-el-tiempo-de-las-mujeres.html>
- De Sousa, B. (2021). *El futuro comienza ahora. De la pandemia a la utopía*. Akal.
- Di Cesare, D. (2021). *El tiempo de la revuelta*. Siglo XXI Editores.
- Fazio, H. (2010). *La historia del tiempo presente: historiografía, problemas y métodos*. Ediciones Uniandes.

- Fazio, H. (2022). *Rusia y Ucrania: una guerra. La historia de un conflicto, sus antecedentes y su presente*. Ariel.
- Fazio, H., Fazio, A., Fazio, L. y Fazio, D. (2015). *El mundo en los ochenta: ¿universalismo versus globalidad?*. Ediciones Uniandes.
- Flores, P. (2020). *Eres buena y los sabes*. Neón ediciones.
- Flores, M. y Gozzini, G. (2018). 1968. *Un anno spartiacque*. Il Mulino, edición Kindle.
- Gray, J. (12 de abril de 2020). Adiós globalización. Empieza un mundo nuevo. O porque esta crisis es un punto de inflexión en la historia. *El País*. <https://elpais.com/ideas/2020-04-11/adios-globalizacion-empieza-un-mundo-nuevo.html>
- Harvey, D. (2017). *El cosmopolitismo y las geografías de la libertad*. Akal.
- Illouz, E. (17 de julio de 2019). L'invocation du passé met en jeu une vision morale de l'avenir. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/festival/article/2019/07/17/vouloir-comprendre-le-present-a-l-aune-du-passe-c-est-eluder-la-responsabilite-qui-nous-incombe_5490463_4415198.html
- Illouz, E. (marzo de 2020). La insoportable levedad del capitalismo. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/coronavirus-capitalismo-emociones-illouz/>
- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Espasa Libros, edición Kindle.
- Innerarity, D. (2022). *La sociedad del desconocimiento*. Galaxia Gutenberg.
- Jorgheim, H. y Wigen, E. (2018). Conceptual Synchronisation: From Progress to Crisis. *Millenium: Journal of International Studies*, 46(3), 421-439. <https://doi.org/10.1177/03058298187747>
- Jullien, F. (2017). *La identidad cultural no existe*. Taurus, edición Kindle.
- Kracauer, S. (2010). *Historia. Las últimas cosas antes de las últimas*. Las Cuarenta Editorial.
- Maier, C. (1997). Secolo corto o epoca lunga? L'unità storica dell'età industriale e le trasformazioni della territorialità. En C. Pavone (Ed.), *Novecento. I tempi della storia* (pp. 29-56. Donzelli Editore.
- Marçal, K. (2022). *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith?*. Debate.
- Mazzucatto, M. (2021). *No desaprovechemos esta crisis*. Galaxia Gutemberg.
- Messetti, G. (2020). *Nella testa del Dragone: Identità e ambizioni della Nuova Cina*. Mondadori, edición Kindle.
- Morin, E. (20 de abril de 2020). Cette crise devrait ouvrir nos esprits depuis longtemps confinés sur l'immédiat". *Le Monde*.
- Osterhammel, J. (2018), *El vuelo del águila. El mundo actual en una perspectiva histórica*. Crítica.
- Rosa, H. y Chaoutot, J. (2012). Mouvement historique et histoire suspendue. Le rapport du changement social et de l'expérience de l'histoire. *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 117(1), 89-104.
- Rosset, A. (2010). *Les théories de l'histoire face à la mondialisation*. L'Harmattan.

- Sahlins, M. (2017). *Islas de Historia. La muerte del capitán Cook, metáfora, antropología e historia*. Gedisa.
- Stuenkel, O. (2016). *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order*. Polity Press.
- Vaisse, J. (29 de mayo de 2020). Derrière le triomphe de l'Etat souverain. *Le Monde*.

La crisis geopolítica actual:Imperialismo y la persistencia del 'momento' unipolar

The Current geopolitical crisis: Imperialism and the persistence of the unipolar "moment"

Christian Camilo Castaño García

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

cccstanog@unal.edu.co

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2022 - **Fecha de aprobación:** 23 de mayo de 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.104156

Cómo citar este artículo:

APA: Castaño García, C. (2023). La crisis geopolítica actual:Imperialismo y la persistencia del 'momento' unipolar. *Ciencia Política*, 17(36), xx - xx.

MLA: Castaño García, C. «La crisis geopolítica actual:Imperialismo y la persistencia del 'momento' unipolar». *Ciencia Política*, 17.36 (2023): xx - xx.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

En el presente artículo de reflexión se argumenta que la actual crisis internacional no corresponde a una excepcionalidad del sistema sino a una de sus características inherentes, a saber: su carácter imperialista. A partir de una caracterización del término desde la perspectiva de la teoría del “nuevo imperialismo”, se examina la cuestión del supuesto cambio del sistema internacional unipolar a un sistema multipolar. Se concluye que la actualidad presenta una continuidad de la unipolaridad con la hegemonía de Estados Unidos, que se refuerza ante la actual coyuntura.

Palabras clave: Geopolítica, imperialismo, Rusia, EE.UU., China, unipolaridad, multipolaridad.

Abstract

In this reflective article, the argument is presented that the current international crisis is not an exception to the system but one of its inherent characteristics, namely its imperialistic nature. Drawing on a characterization of the term from the perspective of the theory of 'new imperialism,' the article examines the question of the supposed shift from a unipolar international system to a multipolar one. The conclusion is that the present situation exhibits continuity of unipolarity with the dominance of the United States, which is reinforced in the current context.

Keywords: Geopolitics, imperialism, Russia, US, China, unipolarity, multipolarity.

1. Introducción

La actual crisis en el Este de Europa ha suscitado un renovado interés en la cuestión del imperialismo, similar a aquel que se dio a comienzos del 2000 con la invasión a Irak por parte de los Estados Unidos (EE.UU.) (Chibber, 2004). Analistas de diferentes espectros ideológicos hablan de las ambiciones imperiales del presidente ruso y del quebrantamiento del orden internacional. La aparente excepcionalidad de estos eventos y el resurgimiento del interés por el imperialismo se debe al “regreso” intempestivo de la geopolítica, entendida como los conflictos sobre seguridad, territorio, recursos e influencia entre Estados (Callinicos, 2007, p. 537). Esta había sido desterrada del análisis después del final de la Guerra Fría, debido a la difusión de una de estas dos creencias: 1) que la globalización y el desarrollo de formas de gobernanza global limitarían la soberanía y las actuaciones bélicas de los Estados, dados los incentivos de la cooperación e interdependencia económicas; o 2) que dada la creciente e inigualable hegemonía norteamericana, ningún Estado se atrevería a desafiar el orden internacional tratando de equilibrar la balanza de poder.

Estas opiniones no han sido ajenas al marxismo, el cual se ha dividido en tres posiciones: 1) aquellos como Negri y Hardt que consideran que después de la Guerra Fría el capitalismo global se ha desarrollado política y económicamente de manera transnacional, haciendo innecesario el sistema interestatal y la competencia geopolítica para su reproducción; 2) otros, como Leo Panitch y Sam Gindin, que han defendido la tesis que afirma que si bien el capitalismo requiere del sistema interestatal, este se encuentra dominado por la incontestable hegemonía de EE.UU., que mantiene un “imperio informal” alrededor del globo, que elimina la posibilidad de la competencia geopolítica; y 3) aquellos que afirman que el capitalismo se ha desarrollado de manera desigual y combinada alrededor del globo, produciendo significativas asimetrías entre las regiones que lo componen y que tienden a generar conflictos y tensiones que a la larga producen luchas geopolíticas (Callinicos, 2009, p. 17).

Como se puede ver, solo el punto 3 mantiene que la competencia geopolítica es inherente al capitalismo global. Es esta la perspectiva que adoptará este artículo de reflexión. En ese sentido, se argumenta que la actual crisis en Europa no es una excepcionalidad y más bien constituye una de sus características inherentes, a saber: su carácter imperialista, entendido como un sistema de confrontación entre los países dominantes, marcado por la intersección y contradicción de la competencia económica y geopolítica en el contexto del capitalismo global. En ese

contexto, se afirma que no hay un cambio hacia un sistema multipolar y que se da una continuidad del sistema unipolar con la reforzada hegemonía norteamericana.

2. La concepción del nuevo imperialismo

La perspectiva teórica de la que parte este artículo ha sido denominada como teoría del “nuevo imperialismo”, surgida de las reflexiones de varios autores desde comienzos de la primera década del presente siglo, particularmente desarrollada por Alex Callinicos y David Harvey. De acuerdo con esta perspectiva, el imperialismo capitalista es la intersección entre dos formas de competencia: la competencia económica y la competencia geopolítica o, al decir de Harvey, la intersección de la lógica capitalista y la lógica territorial (Callinicos, 2009, p. 15).

La lógica territorial o geopolítica es la competencia entre Estados por su seguridad, territorios, recursos e influencia. Esta lógica precede al desarrollo del capitalismo, debido a las reglas de reproducción de los modos de producción feudal y tributarios que podemos encontrar en los grandes imperios de la Antigüedad y la Edad Media. La competencia económica, en cambio, es aquella que se da entre distintas corporaciones, en diferentes locaciones del globo por el control del mercado y los medios de producción a través de la minimización de costos de producción y, por ende, a través de la explotación de la fuerza de trabajo. Esta es específica del modo de producción capitalista.

Así entendido, el imperialismo capitalista propone una interacción problemática entre las dos lógicas de competencia. Esto implica reconocer una autonomía relativa al Estado y la ocasional preeminencia de la geopolítica sobre las dinámicas de los intereses del capital. De esa manera se puede comprender cómo las invasiones de Vietnam, Irak y actualmente Ucrania, no solo se explican por la simple obtención de ganancias económicas para ciertas corporaciones sino especialmente por la predominancia de objetivos geopolíticos (Chomsky, 2016, pp. 98-99) (Chibber, 2004, p. 430) (Callinicos, 2009, p. 15) (Jhonson, 2004, pp. 260-264).

Entonces, para entender en qué medida la geopolítica es subsumida por el capitalismo, se deben comprender los microfundamentos del imperialismo, es decir, las motivaciones de los actores políticos y económicos en el ámbito internacional. En el ámbito geopolítico, los estadistas pretenden mantener y/o aumentar su poder y el de su Estado frente a otros Estados y competidores políticos. En el ámbito económico, los

capitalistas pretenden aumentar sus ganancias a través de la competencia económica y la reinversión de capital en búsqueda de mayores retornos (Harvey, 2003, pp. 26-27). Empero, los estadistas dependen del mantenimiento de un nivel razonable de actividad económica, pues de ello depende la capacidad del Estado de financiarse y de mantener el apoyo público de su gestión. En tanto que esto obedece a la actividad del sector privado, los capitalistas van a mantener un poder de veto sobre las políticas de Estado y por ello habrá una tendencia estatal a orientar sus programas hacia la promoción de las actividades del capital.

Dicho proceso implica la posibilidad de conflictos entre capital y Estado, sobre todo cuando los gobernantes, con el objetivo de mantener el orden o el apoyo público de su gestión, imponen reformas sociales en situaciones críticas en las que el veto empresarial pierde su efectividad. Es particularmente en estas ocasiones en las que los actores gubernamentales muestran su independencia y se revelan las posibles contradicciones entre lo político y lo económico. En cambio, cuando se da la convergencia entre ambas lógicas, lo que ocurre es un nexo entre los intereses de los administradores de un Estado y un conjunto de ciertos capitales particulares que tienen influencia sobre dicho Estado. El resultado es la formación de nexos institucionalizados entre Estados y capital de una manera geográficamente localizada (Callinicos, 2009, pp. 85-87). Entonces, con la expansión histórica del capitalismo y el subsecuente desarrollo desigual y combinado del mismo en las diversas áreas geográficas del planeta, la formación de Estados culmina con la emergencia de entramados productivos, comerciales y monetarios concentrados que regionalizan el poder. Esto conduce a la captura del Estado por coaliciones de intereses regionales dominantes y a una actividad estatal que usa sus poderes para producir tales diferenciaciones regionales (Callinicos, 2009, p. 91).

Estos procesos eliminan por completo la posibilidad de un sistema internacional que no esté dividido por Estados y en el que no exista la competencia geopolítica. Esto echa por la borda la posibilidad del ultraimperialismo permanente de Kautsky, la tesis según la cual la organización internacional del capitalismo haría irracional e indeseable la guerra entre Estados en aras de la interdependencia económica. Esta constitución de la localización de los múltiples y diversos capitales privados en regiones divididas por la organización política de la sociedad en diversos Estados, con la consecuente presión que en estas existe sobre las funciones de los actores estatales y su dependencia de los capitales

nacionales para su gestión, perpetúa la existencia de un sistema que conlleva a disputas en regiones estratégicas y pone en cuestión la posibilidad de un orden multilateral relativamente igualitario y equilibrado.

Las consecuencias que tiene esto para el análisis de la realidad internacional son: 1) implica reconocer que el análisis del imperialismo desde el prisma del marxismo requiere de un “momento realista”. Esto quiere decir que para comprender las actuaciones de los Estados en su política exterior se deben tener en cuenta los objetivos, estrategias y los cálculos propios y distintivos de las élites gobernantes; 2) conlleva a tratar la relación entre la competencia geopolítica y económica como una variable histórica que sirve para periodizar el imperialismo y diagnosticar sus tendencias; y 3) permite la inclusión de la variable ideológica como orientadora de la política exterior de los Estados (Callinicos, 2007)¹.

2.1. El nuevo imperialismo dentro del marco conceptual de la teoría de las relaciones internacionales

Lo anterior nos lleva a preguntarnos acerca del lugar que debe tener el concepto de imperialismo dentro de la teoría de las relaciones internacionales y su relación con categorías canónicas tales como “unipolaridad” o “hegemonía” (Jhonson, 2004, p. 38). Los investigadores han usado diversas estrategias: algunos han propuesto la reformulación de las categorías de “imperio”, “hegemonía” y “unipolaridad” como distintos tipos ideales que describen distintas configuraciones de lo internacional (Nexon & Wright, 2007). Hay quienes simplemente usan las categorías de hegemonía o unipolaridad como sinónimos de imperio de manera imprecisa (Borón, 2020) (Chomsky, 2016). Y otros utilizan estos términos de manera diferenciada, pero con el objetivo de calificar las especificidades del imperialismo en cierta etapa histórica (Callinicos, 2009). Esta última estrategia tiene dos ventajas: 1) permite un acercamiento a la teoría actual de las relaciones internacionales; y 2) facilita descripciones más precisas de las diversas y posibles configuraciones del imperialismo. Por tales razones en lo que sigue del ensayo se adoptará este acercamiento.

Así las cosas, debemos precisar qué es lo que se entiende aquí por “imperialismo” y el uso que se les da a las categorías de unipolaridad, multipolaridad y hegemonía. A partir de la teoría esbozada por David

1 Sobre el debate acerca de la relación entre realismo y marxismo ver: (Pozo-Martin, 2006) (Anievas, 2005) (Callinicos, 2007).

Harvey y Alex Callinicos, en adelante me referiré al imperialismo como un sistema de dominación internacional por parte de las superpotencias y los grandes poderes que compiten económica y geopolíticamente por la dominación de territorios, recursos y entidades políticas alrededor del globo. A tal efecto, este sistema puede estar caracterizado por diferentes configuraciones: puede ser un sistema unipolar, esto es, un sistema dominado por una superpotencia en competencia con algunos Estados que califican como grandes poderes; o puede ser un sistema multipolar, es decir, un sistema en que dominan y compiten más de una superpotencia y otros Estados con el estatus de grandes poderes. Paralelamente, la hegemonía se entenderá aquí como la capacidad de un Estado dominante para liderar el sistema de Estados en una dirección deseada y ser percibido como persiguiendo un interés general (Silver & Arrighi, como se citó en Callinicos, 2009, p. 142).

De esta definición se debe precisar lo siguiente: En primer lugar, esta enunciación resalta el carácter del “imperialismo” en términos de la competencia interimperial por encima del carácter de la relación de dependencia entre el centro y la periferia globales. Con respecto a la configuración del sistema, la definición de su carácter unipolar o multipolar proviene de la formulación de los términos provista por Brooks y Wohlforth (Brooks & Wohlforth, 2016). La razón por la que se opta por dicha enunciación es que captura mejor la tendencia del sistema internacional que la utilizada por Callinicos, quien afirma que la tendencia del sistema se da hacia la multipolaridad (Callinicos, 2009, p. 214). Como se explicará más adelante, la perspectiva de Brooks y Wohlforth sugiere que la diferencia entre la unipolaridad y la multipolaridad no se encuentra en el número de grandes poderes sino en el número de superpotencias, las cuales distinguen en términos del tamaño de sus capacidades militares, económicas y tecnológicas. En lo que sigue, se caracterizará la situación actual de acuerdo con el marco de referencia esbozado, analizando la crisis internacional actual como un enfrentamiento propio del sistema imperialista.

3. La crisis ucraniana como crisis geopolítica

En el análisis de la coyuntura actual, las motivaciones de la invasión se han convertido en el objeto de análisis privilegiado, dando lugar a la caracterización del fenómeno como una muestra del proyecto imperial ruso, encarnado en su historia como nación o a factores estructurales de

la idiosincrasia estratégica del Kremlin (Hartnett, 2022) (Remnick, 2022). Cuando se examinan estos tratamientos del suceso, se puede observar que a ellos subyace una concepción del imperialismo en un sentido clásico, a saber, el imperialismo como la dominación de un Estado débil por un Estado fuerte, sobre todo desde el aspecto militar. En esa línea, estos análisis resaltan la cuestión de la expansión territorial rusa y la anexión de territorios como signo inconfundible de su imperialismo.

Si bien estos acercamientos resultan interesantes, no hay evidencia alguna de que Rusia considerara anexar territorio ucraniano. Como afirma John Mearsheimer, contrario a la concepción popularizada por algunos analistas de que Putin pretende revivir el ideal del imperio soviético a partir de anexiones territoriales, no existe respaldo para las afirmaciones de que en sus planes estuviera arrebatar Crimea en el 2014, ni mucho menos parece creíble que tratara de ocupar dicho país. Desde la lógica de este autor realista, el conflicto es causado por la insistencia de Occidente de expandir la OTAN hacia la frontera estratégica rusa, pues “los grandes poderes” siempre se preocupan por las amenazas cerca de su territorio (Mearsheimer, 2014). Esta perspectiva parece responder mejor a las cuestiones suscitadas por la invasión rusa de Ucrania, reivindicando así al realismo político en el ámbito de la política internacional. Sin embargo, su tratamiento de la crisis en el Este de Europa se basa en un argumento cuestionable, a saber, la consideración de que el conflicto entre Occidente y Rusia se debe a un conflicto entre una cosmovisión liberal de la política internacional enarbolada por EE.UU. y la Unión Europea (UE), y una política internacional de carácter realista representada por Rusia (Mearsheimer, 2014). Ante esto cabe preguntarse ¿en qué sentido es la expansión de la OTAN una política exterior liberal?, ¿no supone este movimiento una política agresiva después de la Guerra Fría y la disolución del pacto de Varsovia?

Un análisis alternativo puede hacerse desde la hipótesis del “nuevo imperialismo”. Según este punto de vista, la actual crisis debe comprenderse como una guerra subsidiaria entre una coalición de países dominantes en cabeza de EE.UU. y Rusia (Callinicos, 2022). En este sentido, la actual conflagración es el escenario de una confrontación entre países imperialistas por el control de Europa del Este y el acceso al territorio euroasiático. Bajo esta lógica, la confrontación implica una intersección compleja de la competencia geopolítica y económica en el área tradicional de influencia rusa.

3.1. La intersección de geopolítica y economía en la política exterior rusa

De acuerdo con Nikolai Silaev “los argumentos sobre la necesidad de Rusia de dominar los antiguos espacios de la URSS para sostener un rol global son equivocados tanto como postulado acerca de las realidades de la política exterior rusa como en términos de la discusión doméstica” (Silaev, 2022, p. 603)². Esto debido a que las alianzas formales e informales del Kremlin resultan más relevantes en Asia, mientras que en el espacio post-soviético solo pretenden servir como frontera de seguridad frente a la OTAN y por ello solo cumplen un papel geopolítico.

Sin embargo, la cuestión geopolítica en el área de influencia de la antigua URSS ha ido de la mano de la dinámica de acumulación y competencia económica del capitalismo ruso. De acuerdo con Ilya Matveev, la intersección entre la lógica territorial/geopolítica y la lógica capitalista ha sido una de convergencia en las relaciones de Rusia con sus vecinos, especialmente desde la primera década del 2000, cuando la inversión extranjera rusa aumentó dramáticamente, sumando alrededor de 37 mil millones de dólares en los países de la Comunidad de Estados Independientes en 2010 (Matveev, 2021, p. 9). La causa de este incremento fue la reinversión de las grandes ganancias de las corporaciones rusas, destinadas a la adquisición de capacidades industriales:

The economic expansion in the post-Soviet space was the area in which the capitalist and the territorial logics powerfully intersected. In some cases, Russian companies made acquisitions with high-profile diplomatic support. For example, Lukoil seized the opportunity created by Vladimir Putin's visit to Uzbekistan in 2004 to sign a lucrative production deal with Uzbekneftegaz, the country's main natural gas producer (...) In other cases, the transfer of assets was more coercive, particularly when the Russian government used the neighboring countries' debt as leverage. For example, Russia swapped Armenia's \$100 million debt for 90 % of its power generating capacities, acquired by RAO UES. Another \$10 million were written off in exchange for Armenia's largest cement factory that was taken over by ITERA, Russian gas exporter (...) In its quest for the neighboring countries' assets, Russia also used oil and gas cutoffs as leverage. For instance, in 2006, Gazprom halted gas supplies to Moldova and resumed them only 17 days later when the country agreed to increase Gazprom's share in MoldovaGaz, a company controlling pipeline

2 Traducción es mía

infrastructure (...). Overall, the Russian government systematically used debts and oil and gas freezes as leverage to acquire key assets in Ukraine, Moldova, Georgia and Armenia (Matveev, 2021, pp. 9-10).

Adicional a este uso de la política exterior para la expansión del capitalismo ruso en países vecinos, la intersección entre la competencia geopolítica y económica se puede ver en la utilización del arma energética. Como lo resaltan Albuquerque et al. (2021), la utilización del gas y del petróleo ha servido para realizar adquisiciones corporativas por parte de empresas rusas o para disuadir que sus vecinos formalicen acuerdos comerciales con países occidentales. Estas tácticas implican un uso geoeconómico de las presiones económicas de manera persuasiva o de forma coactiva (Albuquerque et al., p.140) (Cancelado, 2019). En algunas ocasiones estas intervenciones favorecen las ganancias de empresas rusas y en otras afectan los beneficios de las corporaciones de dicho país. En estas situaciones, el Estado ruso tiende a otorgar beneficios fiscales o financieros a las empresas afectadas, compensándolas por las pérdidas (Matveev, 2021, p. 10). De igual forma, Rusia impulsó la creación de la Unión Económica Euroasiática, el Banco de Desarrollo Euroasiático y el Fondo Euroasiático para Estabilización y Desarrollo, en algunas ocasiones apelando a amenazas (el caso de Armenia). Estas organizaciones tienen como objetivo el establecimiento de una hegemonía regional cuyos efectos tienden a favorecer de manera asimétrica al mercado ruso en el ámbito euroasiático frente a las importaciones provenientes de dichos países, desplazando las importaciones chinas y de la UE en la región (Matveev, 2021, pp. 11-13).

Estas evidencias hacen pensar que, contrario a lo que afirma Silaev, el espacio postsoviético es de particular importancia para Rusia. En tanto que la lógica geopolítica queda subsumida bajo la lógica económica en el capitalismo, es de vital importancia para los actores estatales y sus objetivos la promoción de la expansión de las operaciones del capital con el que ha formado nexos institucionales a nivel nacional para nutrir su capacidad militar. Entonces, en la medida en que el ámbito postsoviético es relevante a nivel geopolítico para Rusia, el Kremlin utilizará de manera estratégica la convergencia de intereses con los actores de su economía nacional para aumentar su poder e influencia mientras maximiza sus ganancias. Por tales motivos, dentro de la estrategia geopolítica rusa está el garantizar un ambiente competitivo favorable a su clase dominante por medio de la disuasión de grandes competidores externos

(sobre todo la UE y EE.UU.) o la protección y promoción de monopolios en su área de influencia (el caso de Gazprom).

Es ese precisamente el caso con la cuestión de Ucrania. Su papel en la geopolítica del Kremlin es relevante con respecto a la utilidad que tiene como frontera con respecto a las intervenciones militares de países occidentales, específicamente la OTAN. Además, es el lugar por donde transita buena parte de gas y petróleo de exportación y el mayor receptor de inversión extranjera rusa en la región, que para 2013 sumaba más de 14 mil millones de dólares (Matveev, 2021, p. 7). Por tales razones, Rusia ha hecho lo posible para evitar que Ucrania independice su economía de sus inversiones, tratando de asegurarlas con respecto a la competencia con proveedores de la UE. Por esto ofreció un crédito de 15 mil millones de dólares como alternativa a las propuestas del FMI, intentó convencer a Yanukovich de incluir a Ucrania en la Unión Aduanera Euroasiática y de fusionar Naftogaz con Gazprom, lo cual le habría dado control total de los gasoductos de ese país (Marcetic, 2022) (Matveev, 2021, p. 14). Ante la negativa a estas propuestas y el acercamiento de Ucrania a un acuerdo de asociación y de comercio con la UE, el gobierno ruso implementó bloqueos comerciales al país y la paralización del suministro de gas (Cenusa et al., 2014, pp. 1-2).

Estos y otros sucesos desencadenaron la crisis geopolítica en 2014. Según Matveev, la reacción de Rusia al cambio de gobierno en Ucrania marcó el comienzo de la divergencia entre la lógica geopolítica y la económica, ya que el giro beligerante al que da lugar con la anexión de Crimea sacrificó el aspecto económico del imperialismo ruso en favor del aspecto geopolítico. Esto reversó los avances del imperialismo ruso en el periodo anterior: Algunos activos rusos fueron destruidos por la guerra, algunas compañías perdieron mucho de su valor de mercado y las sanciones restringieron los flujos de capital, disminuyendo la inversión rusa en el extranjero de manera dramática (Matveev, 2021, pp. 14-15). Esto provocó lo que Matveev considera una disyunción entre las lógicas territorial y capitalista, explicada por la preeminencia de la orientación estratégica del liderazgo político del país, en particular, por el énfasis en la seguridad y en el *hard-power* (Matveev, 2021, p. 4).

Pese a Matveev, esta aparente divergencia de geopolítica y economía en el imperialismo ruso puede explicarse como una renuncia parcial a los beneficios económicos inmediatos con respecto a pérdidas económicas y geopolíticas mayores en el largo plazo. Se trata de un cálculo que pretende minimizar los costos de perder el área de influencia rusa

en manos de imperios rivales. Esta estrategia operaría aun al nivel de la convergencia de geopolítica y economía, pues se pretende proteger los intereses de los actores económicos beneficiados por su acceso e influencia en el Estado, a la vez que se protegen los intereses de seguridad, en este caso, disuadiendo a Ucrania y otros países vecinos de ingresar a la OTAN. A final de cuentas debemos recordar que la anexión de Crimea no estaba en los planes de Putin y que la invasión a Ucrania a comienzos de este año no planeaba durar más de unas cuantas semanas, por lo que se puede conjeturar que el Estado ruso no esperaba que los costos superaran los beneficios en su política exterior.

Como resultado se obtiene la crisis actual que reconfigura el escenario del imperialismo global organizado alrededor de tres polos: 1) China con la ruta de la seda fundamentalmente guiada por un “ajuste espacial” para la crisis doméstica de sobreacumulación. 2) EE.UU. con la intersección compleja de las lógicas económica y territorial, con mayor peso de esta última; y 3) Rusia con la única opción de la competencia geopolítica a causa de la crisis con Ucrania y los retrocesos en la dimensión económica (Matveev, 2021, p. 17). Dichos polos compiten entre sí en diferentes zonas geográficas del planeta, principalmente en Eurasia, dada su importancia estratégica. Por tal razón, el conflicto en Europa del Este se presenta como una guerra subsidiaria entre estos competidores con EE.UU., Rusia y la UE como los principales implicados.

3.2. La rivalidad imperialista

Después del colapso de la URSS, se estableció como estrategia de la política internacional de EE.UU. el prevenir el surgimiento de un poder que pueda competir por la dominación del sistema internacional. Este principio ha orientado el acercamiento de Washington hasta el día de hoy y es reminiscente de la estrategia del “Área Grande”, formulada por el Consejo de Relaciones Exteriores e impulsada por George Kennan en la posguerra. Según dicha estrategia, para que el país norteamericano pueda mantener un poder indiscutido, este debe dominar “el hemisferio oeste, el Lejano Oriente y el antiguo Imperio británico, con sus recursos energéticos de Oriente Próximo”. Posteriormente “los objetivos del Área Grande se extendieron a la mayor parte posible de Eurasia, al menos su núcleo económico de Europa occidental” (Chomsky, 2016, p. 64).

La importancia de la región euroasiática se debe a sus reservas de recursos petroleros y al hecho de que es la vía de comunicación terrestre que puede conectar a países con importantes capacidades productivas.

Por ello, la política internacional norteamericana intenta “prevenir la unificación del transporte de energía entre las zonas industriales de Japón, Corea, China, Rusia y la UE en la masa continental de Eurasia y garantizar el flujo de recursos energéticos regionales a los mercados petroleros internacionales liderados por EEUU sin interrupciones” (İşeri, 2009, pp. 34-35)³. Estos lineamientos de las relaciones exteriores estadounidenses se han visto reflejados en diferentes manifestaciones de asesores y responsables de la geopolítica americana desde la época de Reagan hasta nuestros días (İşeri, 2009). En ese sentido, se puede afirmar que este es uno de los objetivos implícitos de la política institucional de seguridad y defensa estadounidense.

En ese contexto, el apoyo americano a Ucrania es un intento de contener a Rusia y, por esa vía, a China en el proceso de lograr mayor influencia, integración y control de los territorios de frontera entre Asia y Europa. Todo esto se pretende lograr por medio de sumergir a Rusia en una guerra de la que no pueda salir fácilmente, minando de esa manera la estabilidad del establecimiento ruso que conduzca a un cambio de gobierno favorable a los intereses de EE.UU. para manipular su agenda internacional. Por tales motivos, no se entrevé una salida diplomática a la actual crisis, se insiste en la continuación de la guerra y en la expansión de la OTAN, esta última de vital importancia en la gran estrategia estadounidense (Wade, 2022).

En el presente, dicha organización militar cumple dos funciones en la proyección del Área Grande: Por un lado, su expansión y la provocación de la respuesta rusa en Ucrania sirven para la conformación de una coalición occidental que actúe de acuerdo con los preceptos de los intereses americanos frente a sus competidores, consolidando la hegemonía americana en su rol de “imperio benevolente” frente a Rusia como enemigo “común” (Wade, 2022). Por otra parte, permite aumentar la capacidad de control del territorio euroasiático, sus recursos y el aprovisionamiento de los mismos:

In June 2007, NATO secretary-general Jaap de Hoop Scheffer informed a meeting of NATO members that “NATO troops have to guard pipelines that transport oil and gas that is directed for the West,” and more generally to protect sea routes used by tankers and other “crucial infrastructure” of the energy system. This may turn out to be the sole operative component of the fabled “responsibility to protect.” The decision extends

3 Traducción es mía

the post-Cold War policies of reshaping NATO into a U.S.-run global intervention force, with the side effect of deterring European initiatives toward Gaullist-style independence. Presumably the task includes the projected \$7.6 billion TAPI pipeline that would deliver natural gas from Turkmenistan to Pakistan and India, running through Afghanistan's Kandahar province, where Canadian troops are deployed. The goal is "to block a competing pipeline that would bring gas to Pakistan and India from Iran" and to "diminish Russia's dominance of Central Asian energy exports". (Chomsky, 2010, p. 238)

Este control de los recursos petroleros y su provisión son muy importantes geopolíticamente con respecto a Rusia, país que depende de la exportación y expansión del sector energético, incluyendo la infraestructura y transporte de gas y petróleo en la región euroasiática. Y con respecto a China, el control de este corredor es vital para obtener un suministro por tierra de hidrocarburos. Este país es muy vulnerable a un bloqueo de suministro de combustibles ya que importa el 60 % de su petróleo, 90 % del cual es transportado por mar, donde su armada no tiene mucha capacidad para responder al poder naval estadounidense que controla el estrecho de Malaca (Lind & Press, 2018, pp. 186-190). Por esas razones, el país asiático ha adoptado una serie de medidas para proteger su suministro de combustible. Una de ellas es la expansión en Asia central y la integración económica con países de la zona a través de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) para la coordinación de programas de infraestructura, en especial para la provisión de recursos energéticos.

Estas precauciones han desprovisto a EE.UU. del "arma energética" con la que podía presionar al Estado chino, dejándole así pocas alternativas de contención más allá de la opción bélica (Lind & Press, 2018, p. 203). Es de esa manera que entre 2002 y 2014 la presencia de tropas norteamericanas ha aumentado en los países exsoviéticos de las fronteras europeas, caucásicas y centroasiáticas de Rusia, proceso que está relacionado con la estrategia de contención de dicho país, el intento de fragmentar las alianzas regionales (OSC), el control de rutas de flujos estratégicos y el posicionamiento en la conflictividad euroasiática (Herrera, 2021, p. 105). La presencia militar en esta zona es importante para contener la alianza estratégica de Moscú con respecto a la provisión de hidrocarburos a China, uno de los mayores destinatarios de sus exportaciones de crudo y que en la actualidad suman un 55 % del total de sus importaciones de petróleo (Albuquerque et al., 2021, p. 142) (Reuters, 2022).

La manera de debilitar esa alianza es atacando su eslabón más débil, presionando a un cambio de gobierno. Esto explica el compromiso de Washington con Ucrania, pues la guerra en este país sirve como un medio para lograr lo que la corporación RAND llama “extender a Rusia”. El *think tank* afiliado al pentágono denomina así a la estrategia que propuso hace unos años para desequilibrar a Rusia y disminuir su papel internacional, canalizando la competencia con este país en áreas en las que EE.UU. tiene ventajas comparativas para agotar los limitados recursos rusos (Dobbins et al., 2019, pp. 1-4). Entre las acciones que recomienda dicho informe, los autores subrayan las intervenciones económicas y las geopolíticas como los ámbitos de mayor vulnerabilidad de Moscú.

Dentro del paquete de medidas para debilitar la economía rusa, los analistas destacan la imposición de sanciones como la más adecuada y precisan que, para que estas tengan efecto, deben ser apoyadas por la mayoría de países de la UE. A su vez, mencionan como posibles acciones el bloqueo de las exportaciones de gas y petróleo e impulsar la fuga de cerebros (Dobbins et al., 2019, pp. 47-93). Entre las medidas geopolíticas resaltan la provisión de armas letales a Ucrania y la promoción de este país como aspirante a ser parte de la OTAN. También mencionan alternativas como aumentar el apoyo a rebeldes sirios, promover un cambio de régimen en Bielorrusia, explotar las tensiones en el Cáucaso sur, reducir la influencia rusa en Asia central y desafiar la presencia rusa en Moldavia (Dobbins et al., 2019, pp. 95-136). De estas propuestas, en la actual crisis se han implementado las sanciones económicas y el continuado apoyo militar a Ucrania con la concomitante expansión de la OTAN, ambas desatando consecuencias similares a las que pronosticaron en dicho informe.

Respecto a las consecuencias económicas de las sanciones impuestas a Rusia, llama la atención que efectivamente se ha dado una fuga de trabajadores del país, alrededor de quinientas mil personas, sobre todo las más educadas y con mayores habilidades técnicas para la industria nacional. Esto ha generado una crisis en el mercado laboral que tiende a agravarse en el futuro debido a la larga tendencia de decrecimiento de la población en Rusia. Las importaciones de ese país han descendido al menos a la mitad y no han podido ser remplazadas por aquellas provenientes de China que también han descendido en los últimos meses, aumentando la inflación de precios y provocando la reducción del consumo interno. Además, las sanciones al sistema financiero han congelado 300 mil millones de dólares de las reservas de divisa extranjera de Moscú, la mitad de aquellas con que disponía a principios de la invasión.

Y de las reservas que tiene disponibles, al momento se han gastado 75 mil millones de dólares en lo que va de la conflagración (Sonnenfeld & Tian, 2022).

En relación con las consecuencias de las medidas geopolíticas se puede ver un relativo éxito de la resistencia ucraniana, apoyada por EE.UU. y la UE. La confrontación se ha mantenido por más de ocho meses cuando no planeaba durar sino algunas semanas. Además, el efecto de disuasión frente a la expansión de la OTAN que se esperaba como resultado de una intervención implacable y rápida en el vecino país ha tenido el efecto contrario. Como consecuencia, ahora se suman dos posibles miembros en la frontera rusa (Suecia y Finlandia) y esta incluyó en su Nuevo Concepto Estratégico a China como una amenaza a los valores e intereses de la organización (NATO, 2022, p. 5). La ofensiva también ha fortalecido el papel de la UE, aumentado su presión sobre las fronteras rusas que posiblemente se materialicen en nuevos intentos de realizar acuerdos de asociación con países de la órbita postsoviética.

Así las cosas, el escenario actual de la competencia geopolítica imperial tiene a China y a Rusia como los dos grandes contendores de un fortalecido EE.UU. Su fortaleza se basa en que ha logrado juntar tras de sí a los grandes poderes occidentales, sobre todo aquellos de la UE, además de reforzar sus alianzas con países importantes en otros continentes, como es el caso de Japón. Esta posición en el escenario internacional le da nuevos aires a su hegemonía, pues de nuevo el país norteamericano aparece como un “imperio benevolente” que actúa en pro de los intereses comunes del planeta en su renovada carta de presentación wilsoniana. Con dicho soporte, Washington y sus aliados ya plantean nuevas estrategias para contener a China: La venta de submarinos nucleares a Australia con el objetivo de fortalecer la presencia militar aliada en Asia-pacífico; la profundización de alianzas militares con países que disputan territorio marítimo reclamado por China; el cercamiento militar a la influencia de este país en Asia central; y el lanzamiento de un programa de infraestructura por el G-7 para competir con la nueva ruta de la seda (France24, 2021) (Rubiolo, 2020) (DW, 28 de junio de 2022).

Estas rivalidades entre países poderosos que han llevado a la guerra en Europa del Este y al escalamiento de la retórica y las tensiones en Asia-pacífico, con la concomitante formación de coaliciones beligerantes, llevan a formular preguntas acerca de las posibles transformaciones del sistema internacional y sus jerarquías. En el siguiente apartado trataremos estas cuestiones y se argumentará que el sistema internacional

tiende a reforzar la unipolaridad y que Estados Unidos seguirá siendo por bastante tiempo el Estado hegemónico.

4. La continuada unipolaridad del sistema y la hegemonía americana

Con la caída de la URSS y el final de la Guerra Fría en 1991 se declaró el inicio del momento unipolar del sistema internacional en cabeza de EE.UU. Este se caracteriza por el poderío político y económico norteamericano y por la política oficial de ese país de mantener su preeminencia (Layne, 2009, p. 148). Dicha política se ha mantenido por parte de diversas administraciones hasta la actualidad y se ha convertido en el canon de los consejeros y encargados de la defensa en Washington (Porter, 2018). Pero desde la crisis económica de 2008 en adelante algunas voces han manifestado que el momento unipolar ha llegado a su fin. Esto se ha debido al surgimiento de países que se califican como grandes poderes en términos de su crecimiento económico, su creciente influencia internacional y el aumento de sus capacidades militares (Beckley, 2018, p. 10).

El factor al que se apunta con más frecuencia como causa de dicho cambio del sistema unipolar es la globalización económica y el declive de EE.UU. frente a nuevos competidores (Starrs, 2013, p. 818). Según el argumento, la globalización económica tiende a nivelar las diferencias entre los países a través de la redistribución más o menos equilibrada de bienes, mercados y capacidades productivas, estrechando la gran brecha entre naciones y “aplanando el mundo” (Friedman, 2006). Una consecuencia de este proceso sería que en el mediano y largo plazo surgieran más países como grandes poderes a través de la reducción de la distancia económica y tecnológica con respecto a los países dominantes en virtud de la creciente interdependencia global. Por tales razones se ha vaticinado que la globalización económica ha traído el surgimiento de países como China, India o Rusia, que van a cambiar la balanza de poder tradicional frente a EE.UU., un diagnóstico que se refuerza por el escalamiento de conflictos militares entre Estados.

Sin embargo, el diagnóstico de estas transformaciones resulta engañoso. Por un lado, la expansión del capitalismo tiende a desarrollarse de manera desigual y combinada en distintas zonas geográficas del planeta. En ese sentido, el capitalismo no tiende a aplanar el mundo, sino que tiende a crear ciertas zonas geográficas que concentran los flujos de capital, creando nuevas brechas internacionales que se traducen en el

desarrollo de desigualdades profundas. Por otra parte, el mantra de que la globalización tiende a equilibrar las economías y regiones geográficas descansa en una sobrevaloración del crecimiento y desarrollo de los países emergentes. A esto subyace un acercamiento metodológico inadecuado para el estudio de la globalización y sus tendencias, centrado en el análisis de indicadores de las economías nacionales y de recursos brutos.

4.1. El poderío económico estadounidense

La expansión del capitalismo alrededor del globo no es una que tienda a la horizontalidad y es más propensa a crear nodos privilegiados que generan brechas y dependencias económicas entre países. Una muestra de esto es que la actividad de las grandes multinacionales no se desenvuelve a nivel global, sino en tres grandes bloques regionales: Norteamérica, Europa y Asia-pacífico (Rugman, 2004, p. 4-5). Dicho patrón de regionalización se puede ver en el flujo de las Inversión Extranjera Directa a nivel mundial (IED). Entre 1992 y 2006 los flujos de IED a países desarrollados, superaba con creces la IED a países en desarrollo, esta última sobre todo captada por países asiáticos (Callinicos, 2009, p. 200). Entre 2007 y 2020 se ha mantenido dicha tendencia, con excepción del 2014 y el 2020, cuando se puede ver una caída de la IED en países desarrollados en contraste con una estabilidad de la misma en países en desarrollo. En ambos casos la estabilidad de la inversión extranjera de los países en desarrollo se explica por los flujos a la región asiática y en 2020 al impacto de la pandemia que afectó más a los países desarrollados (UNCTAD, 2021, p. 2):

Contrary to the neo-classical orthodoxy, there are rising returns to scale. In other words, improved profitability depends on large-scale investments in technological innovation that raises productivity. Where this strategy works, the scale of production is likely to continue growing. Supply firms will cluster around successful large enterprises. The result will be also large concentrations of workers, at least some of whom will be well paid because of their productivity-enhancing skills. Because these workers are also consumers, the resulting market for consumption goods and services will attract further investment in production, retailing, infrastructure and so on, further increasing employment and widening local markets. The implication is that in economically successful regions, success breeds success, tending to concentrate investment, production and consumption in certain areas. (Callinicos, 2009, p. 201)

Dicha atracción de los flujos de capital de manera regionalizada tiende a reforzar las asimetrías a nivel internacional, creando nuevos lazos de dependencia entre Estados y generando las condiciones para el uso geoeconómico de los recursos y el comercio. Estos efectos en la conformación de las redes económicas globales dan lugar a lo que algunos llaman *weaponized interdependence*, el uso por los Estados de los nodos centrales de las redes económicas para coaccionar a otras entidades del sistema internacional (Farrell & Newman, 2019). Ejemplos de esta forma de geoeconomía pueden verse en la exclusión de entidades financieras rusas del sistema SWIFT o el uso de la dependencia económica de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático por parte de China en su disputa por territorios marítimos (DW, 28 de junio de 2022), (Rubiolo, 2020).

Se puede pensar que estas asimetrías, si bien no borran las diferencias entre centro y periferia, sí dan lugar al surgimiento de nuevos centros que debilitan el poder económico de EE.UU. El problema con este argumento es que se basa en una concepción anticuada de la economía. Buena parte de los análisis que tienden a ver un remplazo de la hegemonía económica americana por parte de otros países —en especial China— se basan en indicadores inapropiados para analizar la globalización. Hacen referencia a indicadores de cuentas nacionales como el PIB o la balanza comercial de Estados Unidos, que servían muy bien a su propósito a mediados del siglo pasado, cuando las economías de los países estaban contenidas a nivel nacional. Pero hoy en la globalización los procesos productivos de las compañías transnacionales se encuentran dispersos y la adquisición y fusiones corporativas de empresas en ultramar hacen más difícil medir el poder económico de un país en términos de cuentas nacionales. Como afirma Sean Starrs, desde el comienzo del *outsourcing* en los años setenta la producción se fragmentó en módulos a lo largo del planeta que se dividen en operaciones de alto valor agregado y operaciones de bajo valor agregado. Al final, el proceso productivo está bajo control de una sola compañía que mantiene el monopolio de las actividades de alto valor agregado. En ese sentido, si se miran las cuentas nacionales de China en sus exportaciones de tecnología frente a EE.UU., puede parecer que el país asiático lidera el mercado en producción tecnológica muy por encima del país norteamericano. Pero esta imagen se desvanece cuando se observa que muchas de esas exportaciones de tecnología solo lo son de productos ensamblados para compañías extranjeras, especialmente americanas (Starrs, 2013, p. 819). En esa medida, la

posición de un país en el capitalismo global solo se puede determinar a través del examen de las empresas multinacionales.

En un análisis del ranking de *Forbes* 2000, Starrs encuentra que para 2012 las transnacionales norteamericanas lideran en el porcentaje de las utilidades de 18 de los 25 sectores de las corporaciones más importantes del mundo⁴. En 12 de ellos es dominante, i.e., con un 40 % o más de la porción de las utilidades del sector. En comparación, China lidera en cuatro sectores y en ninguno de ellos es dominante, i.e., en esos sectores solo tiene una participación de menos del 40 % de las utilidades⁵. En cuanto a la fracción que corresponde a las adquisiciones y fusiones de empresas fuera de fronteras, EE.UU. también domina a nivel internacional. Las acciones que corresponden a empresas estadounidenses en otros países son más del 20 %, mientras que la porción de acciones de todas las adquisiciones y fusiones de empresas americanas por empresas extranjeras es de solo el 16 %, lo que significa que las corporaciones americanas están adquiriendo una mayor parte de corporaciones foráneas de lo que lo hacen empresas extranjeras de las firmas estadounidenses. En consecuencia, para el 2012 las corporaciones americanas combinadas poseían el 46 % del top 500 de las compañías listadas en el mercado de valores. De estas, el 33 % tienen domicilio en EE.UU., a pesar de que este país representa tan solo el 22 % del PIB global. En contraste solo 29 corporaciones chinas hacen parte del top 500, un 5.8 %, de las cuales el 5.9 % son de propiedad de empresas de este país asiático cuyo PIB global es cercano al 20 %. Además, al desglosar las cuatro principales participaciones de propiedad nacional promedio de las 20 principales empresas en cuatro regiones (Estados Unidos, Unión Europea, Japón y Hong Kong/China), Starrs encuentra que los accionistas americanos son los poseedores dominantes de las corporaciones más importantes de EE.UU. con un promedio del 86 % de todas las acciones en circulación. En Europa, los mayores propietarios de las 20 corporaciones más importantes son estadounidenses, con más del 20 % en cada una de ellas, mientras en EE.UU.

-
- 4 Los 18 sectores son: industria aéreo-espacial y de defensa; negocios y servicios personales; casinos, hoteles y restaurantes; industria química; *hardware* y *software* de computadoras; conglomerados; electrónica; servicios financieros; comidas, bebidas y tabaco; equipamiento y servicios de salud; maquinaria pesada; seguros; medios de comunicación; petróleo y gas; farmacéutica y productos de cuidado personal; comercio minorista; transporte; y servicios públicos
 - 5 Banca; construcción; bienes raíces (Hong Kong); y telecomunicaciones (Hong Kong)

los accionistas extranjeros suman un promedio de 15 % de propiedad de acciones de las 20 empresas más importantes de ese país (Starrs, 2013, pp. 820-824).

Este panorama es más claro cuando se muestra que hay una correspondencia entre la propiedad corporativa de las empresas estadounidenses con la posesión de esta en manos de ciudadanos de dicho país. Starrs presenta los datos de los ciudadanos más ricos del mundo como un aproximado. Según esto, el 76 % de las acciones de los estadounidenses más ricos es invertida en Norteamérica, lo que sugiere que la mayoría de las acciones manejadas por las empresas americanas son de hecho poseídas por ciudadanos de ese país. Entonces, como las empresas norteamericanas poseen el 46 % de las 500 corporaciones más importantes y ciudadanos americanos poseen la mayoría de acciones de las empresas estadounidenses, no resulta extraño que el 42 % de las personas más ricas del planeta sean ciudadanos de ese país, ni que el 41 % de todos los bienes familiares del mundo estén concentrados en Norteamérica a pesar de que el PIB global de EE.UU. haya disminuido a la mitad desde finales de los 50 hasta hoy. Esto muestra que el capitalismo estadounidense está muy globalizado y que las medidas de cuentas nacionales no sirven para diagnosticar quiénes controlan la economía (Starrs, 2013, p. 825)⁶.

Estos datos nos dejan con el siguiente panorama: la globalización tiende a ser más una regionalización de los flujos de capital y de su acumulación, lo cual genera unas brechas insalvables. A pesar del crecimiento sorprendente de ciertos países, la brecha entre los Estados dominantes sigue existiendo a favor de EE.UU., cuyas corporaciones y clase dominante controlan la economía global, una tendencia que se refuerza por el papel que juega el dólar como divisa internacional y la política monetaria de ese país para financiar su déficit comercial (Starrs, 2013, p. 828) (Wade, 2022). Entonces podemos concluir que no hay tal declive americano en el aspecto económico.

4.2. El poder geopolítico estadounidense

Para poder diagnosticar un declive de la capacidad geopolítica norteamericana debe medirse el poder relativo estadounidense frente al de sus contendores, especialmente China. La forma tradicional de medir el poder de los Estados es utilizar indicadores brutos para medir las

6 Estos datos han sido actualizados y presentados por Starrs en el presente año y refuerzan sus conclusiones (Starrs, 2022)

capacidades militares de un país. Generalmente se utiliza el PIB como un índice de los recursos que un Estado puede convertir en capacidades militares. En esa línea, el hecho de que la porción del PIB global de China sea muy cercano al de EE.UU., sumado al aumento de gasto militar chino y/o la disminución de la presencia militar americana alrededor del mundo, pueden contar como indicios de una tendencia al declive del poder de Washington (Herrera, 2021). Sin embargo, el uso de dichas métricas resulta insuficiente para comprender la brecha de poder entre los Estados.

Según Michael Beckley, el uso de esos indicadores no logra explicar el resultado de grandes confrontaciones geopolíticas en la historia. La razón de ello es que estos no tienen en cuenta los costos de producción, seguridad y bienestar en que incurren los Estados en confrontación ni la eficiencia con la que se usan los recursos. Alternativamente, el uso de índices que controlan la variable de costos y de eficiencia logra predecir mejor los resultados de conflictos importantes. Esto es lo que el politólogo norteamericano encuentra al replicar estudios sobre el resultado de grandes confrontaciones en los últimos 200 años, comparando el poder predictivo del PIB, el Índice Compuesto de Capacidad Nacional (ICCN) y el PIB multiplicado por el PIB per cápita. El primero de estos índices generalmente se calcula sumando los gastos de gobierno; consumidores y negocios en un periodo de tiempo, el ICCN combina indicadores económicos y recursos militares brutos; el PIB x PIB per cápita propuesto por Beckley, multiplica los recursos totales por los recursos por persona de un país, con el objetivo de introducir una variable que controle los costos y la eficiencia, en buena medida determinados por el tamaño de la población⁷ (Beckley, 2018, p. 18-19). Para demostrar su tesis, Beckley testea la validez de cada índice con estudios de caso de rivalidades prolongadas entre grandes poderes en las que una nación tuvo una preponderancia de recursos brutos y la otra una de recursos netos. De otra parte, utiliza grandes conjuntos de datos para evaluar cuándo un indicador de una única variable predice los ganadores y los perdedores de disputas y guerras internacionales en los últimos 200 años (Beckley, 2018, p. 19).

En los estudios de caso, Beckley se centra en las rivalidades bilaterales entre grandes poderes desde 1816 que duraron al menos 25 años y que presentan una brecha importante entre el balance de recursos

7 Esto se basa en una amplia literatura de estudios militares que concluyen que el PIB per cápita es un buen indicador de la eficiencia de la economía y del ejército (Beckley, 2018, pág. 18)

en términos brutos y el balance en recursos netos. De catorce casos de rivalidades prolongadas, el autor encuentra nueve con las brechas más amplias entre recursos brutos y recursos netos (en todos ellos aparecen China y Rusia). De estos, escoge cuatro casos con una brecha del 20 %: Inglaterra vs. China entre 1839 y 1911; Japón vs. China, 1874-1945; Alemania vs. Rusia, 1891-1917; y EE.UU. vs. URSS, 1946-91. En todos ellos se encuentra que los países victoriosos —Inglaterra, Japón, Alemania y EE.UU. respectivamente— fueron aquellos que tenían una mayor diferencia de porcentaje de PIB x PIB per cápita frente al rival y que, paralelamente, eran inferiores o no muy superiores en su porcentaje de PIB o de ICCN frente al perdedor. Beckley resalta que los países vencedores contaban con mejores índices socioeconómicos, debido a que enfrentaban menores costos de bienestar, seguridad y de producción (Beckley, 2018, pp. 22-37).

Respecto a las disputas internacionales y guerras entre todas las naciones ocurridas entre 1816 a 2010, Beckley compara el poder predictivo del PIB y el ICCN frente su propuesta con respecto a los resultados de guerras bilaterales de la base de datos de guerras del proyecto “Correlatos de Guerra”. Los resultados muestran que el indicador de Beckley tiene entre un 8 % y un 10 % de éxito mayor que el PIB o el ICCN en el pronóstico de resultados de guerras entre dos Estados. También muestra que, si bien todos los indicadores predicen mejor el resultado de guerras que de disputas menores, de aquellas predichas por el PIB x PIB per cápita y no por los otros dos, casi la mitad involucran pérdidas rusas o chinas frente a países más desarrollados, pero menos poblados (Beckley, 2018, pp. 37-38).

Estos resultados tienen varias implicaciones. La más importante es que las métricas tradicionales para evaluar el poder de los Estados son inadecuadas y que deben ser remplazadas por indicadores como el propuesto por Beckley o el índice de recursos netos de la ONU o del Banco Mundial (BM). Por ello, los diagnósticos del poder del Estado chino en la actualidad, medido por el PIB o el ICCN, tienden a exagerar su alcance. En contraste, los datos muestran que para 2015 EE.UU. era siete veces más grande que China, según el índice PIB x PIB per cápita y que superaba a China en recursos netos por 80 billones de dólares en 2010 (estimado de la ONU) y 170 billones de dólares en 2014 (estimado del BM). Reflejo de esto es que China puede tener el PIB y el ejército más grande, pero lidera en consumo de recursos, polución, infraestructura inútil, gastos de seguridad interna o disputa de fronteras. Además, China usa siete veces el *input* económico que usa EE.UU. para su desempeño económico (Beckley, 2018, pp. 42-43). Entonces, dado el éxito predictivo de

estos indicadores y la gran distancia que muestran entre los dos países en contienda, no parece plausible afirmar que EE.UU. se encuentre en declive frente a otros Estados.

Esta conclusión, se afianza si además se tienen en cuenta los factores que subyacen a las condiciones que hacen de un país una superpotencia: 1) el poder militar; 2) la capacidad económica; y 3) la capacidad tecnológica. Estos demarcan los límites de la discusión acerca de la configuración del sistema internacional como fue definida en el presente artículo. Como dijimos, el sistema será unipolar cuando esté dominado por una superpotencia en competencia con algunos Estados que califiquen como grandes poderes; o puede ser un sistema multipolar si en este dominan y compiten más de una superpotencia y otros Estados con el estatus de grandes poderes. En ese sentido, una superpotencia será aquella cuyo poder militar y sus capacidades económicas y tecnológicas le permitan ejercer su poder a nivel global. En contraste, los grandes poderes solo podrán ejercer su poder en un ámbito regional. En ese sentido, la configuración que ha predominado desde el fin de la Guerra Fría ha sido una que Buzan califica con la fórmula $1 + 4$, i.e., un sistema en el que Estados Unidos es la única superpotencia y en el que existen cuatro grandes poderes: China, la UE, Japón y Rusia (Buzan, como es citado en Callinicos, 2009, p. 214). Dicha estructura del sistema internacional puede ser calificada como unipolar.

Frente a dicha estructura cabe preguntarse sobre el papel de China y la tendencia de su proyección global en el futuro. Como hemos visto, la capacidad económica de China sigue estando muy por debajo de EE.UU., sin embargo, es innegable su rápido crecimiento y su creciente poder geopolítico desde el aspecto diplomático y militar. Se podría conjeturar que de seguir esa trayectoria podría alcanzar el estatus de superpotencia. La cuestión es con qué rapidez eso puede pasar de tal manera que cambie la configuración del sistema internacional. Con respecto a esto, el país asiático se enfrenta con varias dificultades: 1) China está a un nivel tecnológico muy bajo con respecto a EE.UU.; 2) la distancia que China debe recorrer es enorme, dada la capacidad militar extraordinaria de EE.UU.; y 3) hoy es más difícil convertir la capacidad económica en capacidad militar, dada la complejidad tecnológica de esta última (Brooks & Wohlforth, 2016, p. 9).

Con respecto al factor militar, China encuentra muchas limitaciones estructurales para equiparar las capacidades militares norteamericanas. Esto implica que el aumento de su presupuesto militar no puede

aumentar mucho su poder bélico en el mediano y largo plazo frente al poder militar de alcance global norteamericano. Brooks y Wohlforth ponen como referencia el dominio de los “espacios comunes” por parte de EE.UU., integrado por cuatro componentes:

1. Comando del mar: submarinos nucleares, portaviones, cruceros y destructores, barcos anfibios
2. Aire: drones pesados, aeronaves de cuarta generación, aviones de quinta generación, helicópteros de ataque.
3. Espacio: satélites en operación, satélites militares.
4. Infraestructura: sistemas de alerta y control aerotransportados, aviones de abastecimiento y de transporte multipropósito, helicópteros de transporte pesados o de carga media, aviones de carga pesada o media.

Comparado con Rusia, China, Francia, Gran Bretaña y la India, Estados Unidos domina en cada uno de los correspondientes subcomponentes en razón de la proporción que le corresponden del total de las capacidades militares de los seis países juntos, oscilando entre el 50 % y un poco más del 90 % en cada uno de ellos. Por detrás se encuentra Rusia, con una posesión que oscila entre el 1 % y el 25 % en cada uno de los diversos subcomponentes y, en tercer lugar, China con una posesión entre el 0 % y el 6 %, respectivamente (Brooks & Wohlforth, 2016, pp. 19-21). De acuerdo con esta información, se puede concluir que ni Rusia ni China pueden competir con el dominio militar global de EE.UU. por mucho tiempo.

En todo caso, se puede afirmar que la brecha con respecto al dominio de los espacios comunes puede cerrarse fácilmente en la medida en que China siga invirtiendo recursos en el desarrollo militar. El problema es que el desarrollo de estas capacidades militares está en función de la capacidad tecnológica de un país y si bien China ha aumentado su inversión en Investigación y Desarrollo (I+D), su *output* tecnológico se encuentra por detrás de EE.UU., en términos de capital humano y de producción tecnológica. Entre 2010 y 2011, el país norteamericano invirtió 2,85 % de su PIB en I+D y China el 1,84 %, pero el capital humano de EE.UU. era siete veces mayor que el capital humano chino (Brooks & Wohlforth, 2016, p. 23). Si se comparan ambos países en producción tecnológica, el resultado es muy inferior si la medimos por el porcentaje del total de familias de patentes triádicas, ingresos por cargos de regalías y licencias de productos tecnológicos, artículos más citados de ciencia e ingeniería y número de premios Nobel desde 1990. En todas estas métricas, EE.UU. domina por encima de Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia y China.

El porcentaje en cada uno de estos cuatro rubros que le corresponde al país norteamericano oscila entre el 30 % y el 60 %, mientras China en todos está muy por debajo del 10 % (Brooks & Wohlforth, 2016, p. 25). Estos datos sugieren que la distancia tecnológica entre los dos países es vasta y el proceso para acortarla tomará mucho tiempo.

Esto implica que Beijing tiene muy difícil alcanzar el nivel tecnológico que le permita desafiar militarmente a EE.UU. Como explican Gilli et al., el crecimiento exponencial en la complejidad de la tecnología militar y del sistema de producción de armas norteamericano es difícil de igualar, dado que el conocimiento para diseñar, desarrollar y producir un sistema armamentístico avanzado no puede difuminarse tan fácil en la actualidad, debido a su naturaleza organizacional y su dependencia del conocimiento tácito (Gilli & Gilli, 2018). Esto se da por varios factores: 1) los implicados en el diseño y producción armamentística avanzada se enfrentan a un infinito número de decisiones que implican la evaluación de muchos *trade-offs*; 2) identificar las soluciones a problemas de diseño y producción implica ingentes esfuerzos de experimentación, construcción de prototipos y refinamientos que muchas veces implica devolver los procesos avanzados de producción a los equipos que diseñan o a los equipos que testean para perfeccionar los armamentos; 3) la especificidad de los más mínimos detalles de algunos componentes de los armamentos hace que sea difícil reproducir tecnologías sin interacción directa con sus creadores, dado que estos detalles están ausentes en los planos de diseño de dichos armamentos; 4) en la actualidad, el diseño de armas avanzadas requiere de un conocimiento organizacional que se encarna en la experiencia y conocimiento colectivo de equipos gigantescos de personas (para el desarrollo del F-35 participaron 6000 ingenieros, ninguno de los cuales tenía individualmente el conocimiento completo de todo el proyecto); y 5) la complejidad de estos procesos ha llegado a tal grado que incluso procedimientos computarizados han fallado en la predicción de defectos de los diseños de algunos sistemas de armas, por lo que se ha requerido de testeos intensivos para corregirlos (Gilli & Gilli, 2018). Por estas razones, a pesar de la ingeniería inversa y del éxito del ciberespionaje chino, ha sido imposible igualar el *jet* de combate chino J-20 con el *jet* norteamericano F-22 o equiparar los submarinos chinos a los estadounidenses clase Virginia de alto siglo (Gilli & Gilli, 2018, pp. 181-187), (Brooks & Wohlforth, 2016, p. 36).

5. Conclusión

Todo lo anterior deja muchas dudas sobre la posibilidad de que China pueda competir con sus capacidades económicas, tecnológicas y militares en términos del alcance global de sus operaciones. Pero no se puede negar el sorprendente avance que ha tenido este país en las últimas décadas. Esto ha puesto a China como un país en una clase particular que no puede ser comprendida en términos de la fórmula de 1+4. La razón es que el país asiático, aunque no esté cerca de dominar la economía mundial, sí se proyecta a futuro como un país con mayor influencia económica y política. Así las cosas, Brooks y Wohlforth plantean una nomenclatura diferente de la configuración del escenario actual que pueda dar cuenta de sus transformaciones. La fórmula que proponen es 1+Y+X, donde el término Y refiere a grandes poderes que tienen el potencial de convertirse en superpotencias y el término X a grandes poderes (Brooks & Wohlforth, 2016, p. 16).

En este marco, el camino que debe recorrer un país dominante para llegar a superpotencia es el siguiente: 1) gran poder → 2) superpotencia potencial emergente → 3) superpotencia potencial → 4) superpotencia. De acuerdo con los autores, el sistema actual puede denotarse con la fórmula 1+1+X, pues China ha pasado de ser un gran poder a ser una superpotencia potencial emergente, en la medida en que tiene la capacidad económica pero no tecnológica de aspirar a ser una superpotencia. Si logra adquirir los requisitos económicos y tecnológicos para sobrepasar y desafiar a EE.UU. en el ámbito militar, entonces podrá considerarse como una superpotencia potencial. Y si obtiene la capacidad económica y tecnológica para desarrollar y adquirir sistemas bélicos de proyección global y la habilidad para implementarlos de manera coordinada para disputar el dominio de los espacios comunes, entonces el país asiático podrá considerarse una superpotencia (Brooks & Wohlforth, 2016, pp. 42-44).

Pero el camino parece extenso y aún el sistema se caracteriza por la existencia de una única superpotencia: Estados Unidos. En ese sentido, sigue existiendo una configuración unipolar a favor de este país, aunque se avizora un repunte de China que puede aspirar a dicho estatus. La única opción en el corto y mediano plazo para Beijing es una estrategia de balance externo frente a EE.UU., es decir, la formación de alianzas que permitan equilibrar la balanza de poder con el objetivo de contener al país norteamericano. El problema es que, dada la actual crisis, Washington ha logrado coaligar bajo su liderazgo la UE y varios aliados estratégicos que pueden limitar el alcance de la diplomacia china. En

esa medida, su poder económico puede verse limitado con las retaliaciones de la coalición occidental en el terreno económico con el plan de infraestructura del G-7 o sanciones comerciales y el cercamiento militar que enfrenta el país en las aguas del Pacífico, en la que, si bien puede ganar el pulso dada la dependencia económica de sus vecinos frente a su mercado, no podrá responder con sus capacidades militares a la presencia norteamericana sin enfrentar costos muy altos. Por tales razones, cabe esperar que China vea limitado su poder en sus aguas territoriales y que su expansión económica sea contestada con resistencia por la nueva hegemonía norteamericana.

En consecuencia, la perspectiva de Callinicos de que el mundo es uno multipolar en la medida en que tenemos una configuración 1+4 con EE.UU. a la cabeza y con China, Japón, la UE y Rusia como grandes poderes, no parece apreciar la sutilidad de la definición de la unipolaridad como un sistema dominado por una superpotencia con una capacidad global de control, ni tampoco permite ver las transformaciones de lo internacional, con China como mero aspirante a superpotencia (Callinicos, 2009). Si bien el dominio norteamericano puede verse afectado por factores sistémicos del capitalismo, eso no significa que el estado actual de su dominio y el futuro de su poder a nivel global esté en declive en la competencia geopolítica en el futuro cercano. En esa línea, se comprende que las amenazas al poderío norteamericano no van a venir de la competencia geopolítica sino de factores estructurales. Uno en particular es la crisis capitalista frente a la continuada caída de la tasa de ganancia (Roberts, 2020). Relacionado con esto, el declive norteamericano puede provenir de un cambio político interno que lleve a un cambio político internacional, por ejemplo, con un eventual gobierno de los socialistas y con un cambio del *staff* encargado de la seguridad. Pero ese panorama no se ve cercano y aun cuando sucediera, no hay muchas esperanzas de que transforme la orientación a lo internacional, dada la influencia del *lobby* del complejo militar industrial y la cohorte de expertos en seguridad en el sector de la defensa. En todo caso, cabe esperar que, en este contexto, América Latina pueda jugar un papel relevante en la competencia entre EE.UU. y China, ambos en búsqueda de socios comerciales y destinos para sus inversiones. Pero esto solo tendrá importantes repercusiones si se convierte a nuestro hemisferio en un nodo central de las redes del capital, algo que a su vez profundizaría la competencia geopolítica a nivel regional. Por estos motivos, la mayor aportación de nuestro continente solo puede ser la búsqueda de una mayor

independencia económica y política de las potencias en competencia, de tal manera que pueda equilibrar la balanza de poder internacional a través de la construcción de nuevos modelos de desarrollo que puedan contribuir a la búsqueda de la paz internacional.



Agradecimientos

Agradezco a los evaluadores y a los editores de la revista por sus críticas y contribuciones a este artículo, han sido de gran importancia y han nutrido mucho mis perspectivas sobre el tema. De igual forma, agradezco y dedico este ensayo al abogado y escritor Héctor Peña Díaz (Q.E.P.D), quien fue mi maestro, interlocutor, editor y lúcido crítico de los primeros esbozos del argumento que aquí presento. También quiero agradecer a Emilia Vásquez Pardo por leer, comentar y criticar este escrito.



Christian Castaño G.

Politólogo, magíster en Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia.

Referencias

- Albuquerque, F. P., Carvalho, C., C. A., & Fuccille, A. (2021). A instrumentalização do setor energético sob Putin-Medvedev (2000-2018) e o retorno russo ao tabuleiro geopolítico internacional. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16(1), 125-153.
- Anievas, A. (2005). Book Reviews and responses. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(2), 303-318.
- Beckley, M. (2018). The power of Nations: Measuring what matters. *International Security*, 43(2), 7-44.
- Borón, A. (2020). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. 2 ed. Luxemburg.
- Brooks, S. G., & Wohlforth, W. C. (2016). The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position. *International Security*, 40(3) (Winter 2015/16), 7-53.
- Callinicos, A. (2007). Does capitalism need the state system? *Cambridge Review of International Affairs*, 533-549.
- Callinicos, A. (2009). *Imperialism and global political economy*. Polity Press.
- Callinicos, A. (2 de Mayo de 2022). *The conflict in Ukraine is an imperialist proxy war*. <https://socialistworker.co.uk/alex-callinicos/the-conflict-in-ukraine-is-an-imperialist-proxy-war/>

- Cancelado, H. (2019). De la masacre de Nanjing a la nueva Ruta de la Seda: geopolítica y geoeconomía a comienzos del siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(1), 31-42.
- Cenusa, D., Emerson, M., Kovziridse, T., & Movchan, V. (2014). Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia. *CEPS Working Document*, No. 400, September, 1-10.
- Chibber, V. (2004). The return of Imperialism to social science. *European Journal of Sociology*, 427-441.
- Chomsky, N. (2010). *Hopes and Prospects*. Haymarket Books.
- Chomsky, N. (2016). *¿Quién domina el mundo?* Ediciones B.
- Dobbins, J., Cohen, R., Chaulder, N., Bryan, F., Giest, E., DeLuca, P., Brent. (2019). *Extending Russia: Competing from advantageous ground*. RAND Corporation.
- DW. (28 de febrero de 2022). ¿Qué es SWIFT y que significa una expulsión de Rusia de ese sistema de pagos? <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-es-swift-y-que-significa-una-expulsi%C3%B3n-de-rusia-de-ese-sistema-de-pagos/a-60948529>
- DW. (28 de junio de 2022). El G7 presenta un plan de infraestructuras global. <https://www.dw.com/es/el-g7-presenta-un-plan-de-infraestructuras-global/av-62295814>
- Farrell, H., & Newman, A. (2019). Weaponized Interdependence: How Global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42-79.
- France24. (21 de septiembre de 2021). US-Australia submarine deal: what are the risks? <https://www.france24.com/en/live-news/20210921-us-australia-submarine-deal-what-are-the-risks>
- Friedman, T. (2006). *La tierra es plana: Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Ediciones Martínez Roca.
- Gilli, A., & Gilli, M. (2018). Why China has not caught up yet: Military-technological superiority and the limits of imitation, reverse engineering, and cyber espionage. *International Security*, 43(3), 141-189.
- Hartnett, L. (2 de marzo de 2022). *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/02/long-history-russian-imperialism-shaping-putins-war/>
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford University Press.
- Herrera S., D. (2021). El repliegue de tropas de Estados Unidos en el mundo: declive relativo, reajustes estratégicos y unilateralismo operacional en el siglo XXI. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16(2), 97-120.
- İşeri, E. (2009). The US Grand Strategy and the Eurasian Heartland in the Twenty-First Century. *Geopolitics* 14(1), 26-46.
- Jhonson, C. (2004). *Las amenazas del imperio: Militarismo, secretismo y el fin de la República*. Crítica.
- Layne, C. (2009). The Waning of U.S Hegemony -Myth or Reality? A review essay. *International Security*, 34(1), 147-172.

- Lind, J., & Press, D. G. (2018). Markets or mercantilism? How China secures its energy supplies. *International Security*, 42(4), Spring, 170-204.
- Marcetic, B. (7 de febrero de 2022). *Revolution in Ukraine Helped Bring Us to the Brink of War*. <https://jacobin.com/2022/02/maidan-protests-neo-nazis-russia-nato-crimea>
- Matveev, I. (2021). Between Political and Economic Imperialism: Russia's Shifting Global Strategy. *Journal of Labor and Society*, 1-22.
- Mearsheimer, J. J. (September/October de 2014). *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>
- NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*.
- Nexon, D. H., & Wright, T. (2007). What's at Stake in the American Empire debate. *American Political Science Review*, 101(3), 253-271.
- Porter, P. (2018). Why America's Grand strategy has not Changed: Power, habit, and the U.S Foreign Policy establishment. *International Security*, 42(4), 9-46.
- Pozo-Martin, G. (2006). A Tougher Gordian Knot: Globalisation, Imperialism and the Problem of the State. *Cambridge Review of International Affairs*, 19(2), 223-242.
- Remnick, D. (11 de marzo de 2022). *The Weakness of the Despot: An expert on Stalin discusses Putin, Russia, and the West*. https://www.newyorker.com/news/q-and-a/stephen-kotkin-putin-russia-ukraine-stalin?fbclid=IwAR1E9AGslnAqQUGz4KslJ9peijEskHj4-fqj_DOWxwJ_zlmoKPwFbLkzvtM
- Reuters. (20 de junio de 2022). *China's imports of Russian crude oil hit record high*. Obtenido de CNN Business: <https://edition.cnn.com/2022/06/20/energy/china-russia-oil-imports-record/index.html>
- Roberts, M. (25 de julio de 2020). *A world rate of profit: a new approach*. <https://thenextrecession.wordpress.com/2020/07/25/a-world-rate-of-profit-a-new-approach/>
- Rubiolo, M. F. (2020). The South China Sea Dispute: A Reflection of Southeast Asia's Economic and Strategic Dilemmas (2009-2018). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 115-130.
- Rugman, A. M. (2004). *The Regional Multinationals: MNEs and "Global" Strategic Management*. Cambridge University Press.
- Silaev, N. (2022). Russia and its Allies in Three Strategic Environments. *Europe-Asia Studies*, 598-619.
- Sonnenfeld, J., & Tian, S. (22 de July de 2022). *Actually, the Russian Economy Is Imploding: Nine myths about the effects of sanctions and business retreats, debunked*. https://foreignpolicy.com/2022/07/22/russia-economy-sanctions-myths-ruble-business/?tpcc=recirc_trendingo62921
- Starrs, S. (2013). American Economic Power hasn't declined -It globalizaed! Summoning the data and taking globalization seriously. *International Studies Quarterly*, 57, 817-830.

- Starrs, S. (3 de junio de 2022). *Signs of the Times #3 - On US Decline, with Sean Starrs*. https://www.youtube.com/watch?v=ZOFFF86TNAg&ab_channel=Sage4Age
- UNCTAD. (2021). *World Investment Report. Investing in sustainable recovery*. United Nations Publication.
- Wade, R. H. (30 de marzo de 2022). *Why the US and Nato have long wanted Russia to attack Ukraine*. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/03/30/why-the-us-and-nato-have-long-wanted-russia-to-attack-ukraine/>

Por una reinterpretación del concepto de *potencia hegemónica* desde la incidencia del conflicto internacional en la cultura política

Towards a Reinterpretation of the Concept of Hegemonic Power from the Impact of International Conflict in the Political Culture

Eduardo Fernández García

Universidad de León, España

eferg@unileon.es

<https://orcid.org/0000-0002-9225-1071>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2022 - **Fecha de aprobación:** 11 de octubre de 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.104160

Cómo citar este artículo:

APA: Fernández García, E. (2023). Por una reinterpretación del concepto de *potencia hegemónica* desde la incidencia del conflicto internacional en la cultura política. *Ciencia Política*, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104160>

MLA: Fernández García, E. H. "Por una reinterpretación del concepto de *potencia hegemónica* desde la incidencia del conflicto internacional en la cultura política". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104160>



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

En pleno proceso de reconfiguración del poder entre la inviabilidad del dominio mundial y la imparable globalización se observan importantes y hasta abruptos cambios de liderazgos regionales con aspiración de hegemonía. El objetivo del artículo es señalar algunos ejes discursivos que están cambiando en el tiempo actual la noción de *potencia*, tanto conceptual como terminológicamente. La incidencia de dinámicas complejas que afectan simultáneamente a las dimensiones política, económica y cultural aconseja un cambio metodológico de análisis, que afecta incluso al plano epistémico, sustentado en la plena interdisciplinariedad. La principal conclusión es la primacía de un concepto diferente de *potencia política* en el escenario internacional, susceptible de aplicarse a las próximas transformaciones de la teoría política, las prácticas de gobierno y las notas de dependencia económica, polarización, volatilidad de las alianzas y atomización de los escenarios, con una creciente influencia de la hiperconectividad tecnológica y la vulnerabilidad del ciberespacio.

Palabras clave: cultura política, desequilibrio sistémico, geoestrategia, ideología, potencia, seguridad global.

Abstract

In the process of reconfiguring power between the infeasibility of world domination and the unstoppable globalization, significant and even abrupt shifts in regional leadership with aspirations of hegemony are evident. The objective of the article is to highlight some discursive axes that are currently altering the notion of power, both conceptually and terminologically. The impact of complex dynamics simultaneously affecting political, economic, and cultural dimensions suggests a methodological shift in analysis, extending even to the epistemic level, grounded in full interdisciplinarity. The main conclusion is the primacy of a different concept of political power on the international stage, applicable to forthcoming transformations in political theory, governance practices, and aspects of economic dependence, polarization, alliance volatility, and scenario atomization. This is accompanied by a growing influence of technological hyperconnectivity and the vulnerability of cyberspace.

Keywords: Geostrategy, Global Security, Ideology, Political Culture, Power, Systemic Imbalance.

1. Introducción: correlaciones sistémicas de fuerzas y percepciones del poder

Uno de los temas centrales de la reflexión politológica que han heredado disciplinarmente las Relaciones Internacionales es el del concepto y alcance del *poder* (Duso, 2013, p. 142; Hermida del Llano, 2002, p. 55; Muñera Ruiz, 2005, p. 33). Los nombres de los grandes pensadores de la política jalonan la evolución histórica del concepto de *poder* y su personificación en las potencias internacionales, desde Aristóteles a Hannah Arendt, pasando por Cicerón, Vitoria, Maquiavelo, Bodin, Hobbes o Marx, entre otros muchos. En la esfera internacional, tanto política como jurídica, tal reflexión adquiere perfiles propios de gran relevancia porque se encarna, en particular, en actores políticos de dimensión y naturaleza considerablemente diferente a los de la contienda política nacional, con menos relevancia de los ciudadanos y aun de las empresas y la creciente influencia de otras organizaciones, desde las internacionales institucionalizadas a las no gubernamentales, pero con una presencia aún decisiva de los actores estatales dotados de una soberanía que amplía casi irrestrictamente su capacidad de obrar (Herrero, 1999; Márquez Carrasco, 2019; Marx, 2008; Restrepo Vélez, 2013; Serrano Caballero, 2000).

En la dinámica cambiante de protagonismos de los distintos actores de las relaciones internacionales en los tiempos recientes sigue permaneciendo la sensación de que algunos de ellos son más preminentes que otros, por mucho que se asista desde el comienzo del siglo XXI a un desafío creciente del papel principal de los Estados como sujetos destacados y casi únicos de las relaciones internacionales (Cohen, 2005, p. 410). Dentro de los Estados subsiste en el imaginario popular la sensación de mayor penetración política, económica y cultural de unos, todavía identificados bajo el término de *potencias*, frente a los restantes. Así, este artículo reclama analizar la permanencia de este paradigma clasificatorio de los actores internacionales en época de disfunciones, conflictos y nuevas luchas por la hegemonía mundial, comprendiendo las perduraciones profundas que aún subsisten desde el siglo XX.

Estas últimas circunstancias reclaman una comprensión distinta de los constituyentes fundamentales de las relaciones políticas en la sociedad internacional. E incluso de la idea misma de *hegemonía*, en singular, frente a hegemonías plurales, complejas e interrelacionadas (a nivel económico, político y cultural), aunque también respecto a hegemonías sociales. Entre esos fundamentos esenciales se encuentran algunos elementos subjetivos relacionados con la personificación del poder en la

esfera internacional, que condicionan otros aspectos objetivos, como la naturaleza, clase, rendimiento y límites de las relaciones superpuestas entre los actores de las relaciones internacionales. Y de manera destacada, entre los elementos subjetivos deben revisitarse periódicamente los intentos de establecimiento de taxonomías estables para clasificar los actores políticos, en particular, los de naturaleza estatal.

Muchas veces se ha justificado la distinción entre potencias medias, potencias regionales, potencias globales y superpotencias mediante la vinculación entre dos componentes: una clasificación didáctica de los actores políticos y la verificación de que se ordena el poder en la comunidad internacional, al menos teleológicamente, hacia la consecución de la hegemonía. Pero este ha sido un proceso y no un resultado, y ha visto completarse una profunda mutación en su carácter, desde una naturaleza exclusivamente jurídica que se centraba en los sujetos del ordenamiento internacional, con la preminencia de los Estados en el Derecho Internacional Público, hasta una mayor impronta politológica en la teoría de las Relaciones Internacionales, para completarse más recientemente con nuevos aportes desde la Economía Internacional y una visión sociológicamente más inclusiva y antropológicamente más rica de los factores culturales. De ahí la preferencia por la identificación de las potencias como actores políticos y no solo como sujetos jurídicos, sobre todo porque es creciente la relevancia de los actores no estatales, desde las organizaciones no gubernamentales a las organizaciones internacionales.

El problema de partida, académico y político a la vez, es que tantas veces se ha proclamado el surgimiento de nuevos órdenes mundiales que se hace imprescindible precisar actualmente qué aspectos pesan más en semejante afirmación. En particular, porque los componentes políticos se han combinado e incluso han perdido efectividad frente a las relaciones económicas y sus implicaciones, en especial, cuando se afirma con tanta reiteración como imprecisión la superación del orden capitalista internacional como contexto de esas nuevas hegemonías, mientras se observa en los Estados que ideológicamente se siguen reclamando herederos del socialismo real la flexibilidad de la fórmula “un país, dos sistemas”, tan alejada ya de la primera formulación por Deng Xiaoping para el caso chino, modélico a los efectos perseguidos en este artículo de redefinición del concepto de *potencia hegemónica* en la intersección entre lo político y lo macroeconómico.

Una simple revisión de los términos utilizados históricamente para designar el poder político como abstracción de gobierno en las Relaciones

Exteriores revela profundos cambios de mentalidad. Las tradicionales rivalidades entre reinos, que parcialmente mutaron a enfrentamientos hegemónicos con la llegada del Estado moderno, dieron lugar en las formulaciones políticas, estratégicas y jurídicas decimonónicas a la introducción definitiva, en el paso del sistema de Westfalia al de Utrecht, del término *potencia* –dotado de un gráfico sentido descriptivo– para referirse a las realidades estatales de implantación internacional con aspiraciones de control de amplios espacios geopolíticos, aunque no llegasen a establecer un dominio hegemónico. Naturalmente penetraba en esta posición conceptual la relevancia conferida a las ideologías en el debate sobre el pensamiento político internacional. De esta manera, subyacía a mediados del siglo XX en el concepto de *potencia* una aproximación ideológica imposible de sustentar desde la globalización con igual intensidad y sentido que hasta la disolución del mundo bipolar.

Por su parte, el mero cambio de las correlaciones de fuerzas no puede considerarse evidencia de la denominada “nueva hegemonía”, manifestada como consecuencia de la pérdida de peso de Estados Unidos en América Latina, en Europa occidental y en toda África. En este punto, sin embargo, se advierten las inercias del relato político, que no es más que una narrativa difícil de sustentar hoy en la acción exterior eficaz de los Estados Unidos en un mundo globalizado que guarda pocas trazas de la estructura bipolar, frente al que cabe oponer un discurso articulado y académico que tiene presentes otros componentes diferentes a los solamente ideológicos, y que se insertan mejor en predisposiciones propias de la cultura política, en especial, al rechazo de la idea de tutela y subordinación propia de la concepción norteamericana de *potencia*.

Por ejemplo, que ante el ritmo de la Alianza del Pacífico se haya retomado la compleja colaboración birregional entre la UE y la CELAC en la reciente cumbre de Bruselas de julio de 2023 para dar un nuevo impulso a los objetivos establecidos en la Cumbre de Ciudad de México de 2020 es un paso acertado para subrayar la existencia de legítimos intereses diferenciados por dos circunstancias: un enfoque cooperativo frente a uno conflictivo y el protagonismo de esferas amplias territoriales, aun con inestables procesos de integración, por encima de los liderazgos estatales que siguen pesando en una noción de *potencia* tan proclive a interferencias nacionalistas o cuando menos nacionales.

En consecuencia, la pregunta de esta investigación, que se articula inductivamente desde la realidad política hasta el debate académico, se plantea así: ¿cuáles son los constituyentes y los marcadores del cambio

del rol de algunos actores políticos internacionales que identifican paradigmas interpretativos de la noción de *potencia* en la cultura política?

Pregunta que se anuda a tres hipótesis de trabajo que impulsan cada elemento de la pregunta. La primera se enuncia así: la comprensión de las causas de esta mutación está condicionada por los factores contextuales del tiempo presente referidos a la volatilidad de las alianzas y la intensificación de enfrentamientos asimétricos e híbridos en los principales escenarios políticos y teatros de operaciones geoestratégicos mundiales. La segunda hipótesis es: los marcadores o indicadores del cambio de noción de *potencia* han de incorporar simultáneamente las dimensiones económica y política, pero la dimensión cultural introduce una heterogénea atomización inconciliable con una nueva noción coherente de *potencia* en términos conceptuales. Y la tercera hipótesis propone que: en los casos de Latinoamérica y de la Unión Europea, mucho más específicos que los de toda América y toda Europa, la sustitución de una noción de *potencia* se relaciona más con la cultura política que con factores ideológicos.

2. Del dominio territorial a los sujetos del Derecho Internacional Público. De los actores políticos de la comunidad internacional a la cultura cooperativa

El cambio en las percepciones de las relaciones internacionales ha tenido su correlato en la visión académica. Y aunque este no es un artículo centrado en la revisión bibliográfica, un somero repaso al estado de la cuestión muestra la evolución en tres líneas preferentes de atención respecto al análisis de la pervivencia del concepto de *potencia*.

La primera línea sigue siendo la georreferenciación de las potencias, esto es, su identificación en función de zonas de dominio e influencia, aun cuando la globalización está mostrando nuevas vías de penetración distintas a la meramente territorial.

Para superar esas aparentes contradicciones analíticas, estudios recientes –previos a la invasión de Ucrania– han puesto de manifiesto la alteración profunda del sistema internacional y la consecuente necesidad de contemplar objetos de estudio mucho más acotados por zonas de interés geopolítico (González del Miño, 2020), lo que de paso subraya la existencia de zonas de interés preferente en el análisis académico (cifrémoslas en Asia Pacífico, Europa y Latinoamérica) y, aún más restrictivamente, en las prioridades de la política exterior de muchos países.

Aunque es antigua la adaptación conceptual de las potencias a los espacios regionales (Rubio García, 1968, p. 4), después de la caída del muro se revisitó tímidamente un cambio de concepto de *potencia internacional* (Guerrero et al., 1996, p. 155) que pudiera explicar la emergencia de nuevos protagonistas regionales y subregionales (Wrana, 2012, p. 23-24), así como darles forma a las relaciones multilaterales mundializadas.

La segunda línea, por su parte, fue ganando atención en el gozne entre siglos, con miradas más plurales a los actores políticos visibilizados a nivel regional gracias a la desaparición inicial de las fuertes tensiones bipolares heredadas de la Guerra Fría. Particularmente fructíferos han sido los estudios destinados a introducir criterios de medida cuantitativa de las potencias, que han dado lugar a modelos teóricos sofisticados para distinguir potencias medias y regionales (Rocha Valencia y Morales Ruvalcaba, 2010, p. 275). Cabe aclarar, que no ha sido ajeno a esta tendencia el estudio de los casos latinoamericanos (Ardila, 2014, p. 99; Morales Ruvalcaba y Lara Pacheco, 2013, p. 55-59; Moy, 2014, p. 10), incluso con la compleja referencia a la calidad democrática (Tovar Ruiz, 2021, p. 157).

La tercera línea refleja la incidencia de la cultura política como multiculturalidad inconclusa, aun en las relaciones internacionales. Esto implica pasar del dominio territorial a la influencia cultural y de ahí a la diversidad multicultural. Regionalismo, multipolaridad, indigenismo y ascenso de intereses sociales frente a los exclusivamente políticos y económicos, junto con una modulación de estos últimos sobre la base de una triada de exigencias de sostenibilidad, ambientalismo y suficiencia energética, son notas caracterizadoras de la orientación de las políticas estatales a las que no puede sustraerse ningún enfoque sobre el concepto de *potencias*. No es solo la emergencia del sur, sino una generalizada aceptación de que las relaciones internacionales no pueden ya disciplinarse únicamente sobre la aceptación pasiva de las esferas de influencia, y de que hay actores estatales cuyas propuestas políticas y culturales rebasan ampliamente su capacidad militar, su anterior influencia estratégica y su potencia económica (Requejo Coll, 2006, p. 78; Vargas Hernández, 2004, p. 200).

Desde hace un lustro se viene afirmando la concatenación de algunos cambios que tienen carácter sistémico, más allá de la relevancia creciente del *soft power* frente al *hard power* (Green, 2016, p. 141). Cambios del sistema internacional que son perceptibles a ambos lados del Atlántico (Domínguez, 2016; Gordeeva, 2016, p. 10) y que tiene mucho que ver, con esta sensación de cambio abrupto, los sucesos derivados de la invasión

rusa de Ucrania y el shock producido en los organismos internacionales de defensa y en los países de la Unión Europea.

Que la revista *Ciencia Política* dedique un monográfico a los conflictos por la hegemonía política global obliga a reconsiderar en qué medida los parámetros conceptuales, la terminología y los desarrollos académicos pueden ayudar a comprender mejor el contexto actual, y es prueba de la necesidad de adaptación teórica de algunas nociones recurrentes utilizadas para explicar el papel de algunos de estos actores internacionales en el mundo actual. Además, que lo haga partiendo de la correlación entre conflicto y hegemonía en el contexto de la globalización establece atinadamente el marco territorial, estratégico, académico y normativo en el que debe desarrollarse esta reflexión.

Cuando es tan abundante, sin embargo, la literatura científica y las aportaciones estratégicas provenientes del mundo político-administrativo y jurídico, ¿qué aportaría revisar en este artículo el concepto de *potencia* como actor principal en una comunidad internacional globalizada? Dos pueden ser los elementos analíticos que se amplíen aquí con una cierta novedad. Por un lado, el recurso por convicción académica, pero también por realista necesidad política, de anclarse en un planteamiento interdisciplinar que sirva, si no para explicar, sí al menos para describir en estos momentos a qué tipo de actor internacional se alude al emplear los términos *potencia*, *superpotencia* o *potencia regional*. Por el otro lado, se postula en este artículo la necesidad de una definitiva sustitución de la ideología por la cultura política para comprender cómo la ciudadanía percibe a las potencias y no solo cómo lo hacen los políticos o los académicos.

Con todo, en el actual momento esa reconfiguración teórica e ideológica sobre el poder político ha cedido protagonismo por el empuje de los acontecimientos en las relaciones internacionales, sobre todo los que revisten una naturaleza conflictiva, a las cuestiones de incardinación práctica del ejercicio del gobierno.

3. Revisión conceptual en un nuevo marco epistémico y una diferente aproximación metodológica

Si en su momento se aplicaba la denominación de *superpotencias* a Estados Unidos y la URSS, cabe preguntarse ahora si se sigue manteniendo tal nomenclatura, teniendo en cuenta cinco circunstancias confluente.

Primera: para Estados Unidos ha existido un mayor mantenimiento de esa rúbrica de superpotencia: los medios ligados a la administración Trump proclamaban el monopolio en el hoy lejano 2019 y los mensajes de la administración Biden, como consecuencia del expansionismo belicoso ruso, retoman la idea desde el atlantismo.

Segunda: hay que precisar si China se ha añadido a tal catálogo de superpotencias, esto es, si en momentos de zozobra a nivel planetario la actitud china de Xi Jinping es más autoafirmativa (respecto a su autonomía de acción en el concierto internacional) que puramente errática, atrapada por intereses económicos de signo contrapuesto que conviene no exacerbar en atención a las debilidades macroeconómicas entre ahorro y consumo interno, atonía de las exportaciones, tensiones monetarias y tenencia de deuda pública soberana de diversos países. La capacidad de mediación ante Rusia es, sin duda, un indicador.

Tercera: en atención a la política exterior expansionista rusa y su soporte militar, si al menos desde la óptica europea se ha vuelto a una reorientación de la estrategia de confrontación como única visión conceptual de Putin.

Cuarta: la certeza de que algunos Estados están adquiriendo protagonismos regionales muy notables en Asia y América (por razones muy distintas y siempre desde la óptica europea Colombia y Brasil, más que Méjico y Chile, por un lado, y Japón y Corea del Sur, por el otro, se destacan frente a otros Estados de cada área), que ponen en cuestión la clasificación tripartita entre Estados, potencias medias y superpotencias.

Quinta: la conjunción de la amenaza no sujeta a fronteras que ha supuesto el terrorismo internacional, la incidencia en la gobernanza global del control del ciberespacio y el papel que corresponda asumir a organizaciones internacionales, por no hablar de la permanente tensión interna en relación con la naturaleza de la Unión Europea en su política exterior y de seguridad (hay una recurrente búsqueda del papel propio del vicepresidente de la Comisión UE al frente de la PESC y un permanente rehacer de la estrategia entre lo militar y lo político en el Eurocuerpo). Por todas estas circunstancias es indispensable revisar el concepto de *potencia* desde nuevos prismas.

Al contemplar la incidencia cotidiana y profunda de los liderazgos mundiales, si es que son posibles, tan ligados a la globalización económica (empezando por las necesidades energéticas y de materias primas, particularmente las utilizadas en las nuevas tecnologías) y al poderío militar, el declinar de los Estados Unidos (a veces imperceptible y tantas veces fruto de un retraimiento voluntario reactivo en diversas

administraciones frente a su costoso papel de gendarme del mundo), la indefinición de la política común exterior y de seguridad de la Unión Europea, la resurrección de la OTAN, la alternativa China y la disruptiva estrategia de la tensión rusa, muchos ciudadanos se preguntan: ¿vivimos en un mundo abocado a asimetrías necesarias y desequilibrios sistémicos perpetuos? Los deseos de una mejora en la calidad de la democracia avalan las aspiraciones de mayor conocimiento para una más profunda participación política, después de una auténtica deliberación de la ciudadanía que venza la progresiva desafección y rescate la política de los profesionales de la gestión internacional.

En esa línea se inscribe esta labor de actualización conceptual de la noción de *potencia* internacional susceptible de aplicarse a una variada tipología de actores con proyección regional o global, respondiendo a parámetros históricos, jurídicos, politológicos, sociológicos, económicos y culturales compartidos en diversos sistemas políticos. ¿Puede aspirarse a semejante reto con sensatez sin disolver la noción excesivamente? Para evitar ese riesgo la primera obligación es abrir el objetivo desde el que se enfoca tan espinosa cuestión, para evitar así un sesgo eurocéntrico o, en su defecto, centrado prioritariamente en las relaciones atlánticas.

Tal vez el mejor momento para evitar ese sesgo no sea este, en el que se producen enfrentamientos armados por la invasión rusa de Ucrania y que ha puesto en el foco de atención un conflicto de calado mundial por involucrar tanto las relaciones comerciales, especialmente las energéticas, como por haber sustraído parte de la atención más reciente del escenario Asia-Pacífico. La cuestión taiwanesa, la tensión norcoreana, las aspiraciones rusas sobre el Ártico, los alternativos liderazgos latinoamericanos y la estrategia de contención yihadista en el Sahel son los puntos que quiebran esa tentación monolítica atlántica y eurocéntrica, naturalmente hablando en términos de conflicto, porque si se amplía la atención a la reconfiguración de las dependencias económicas, comerciales y productivas, energéticas y de materias primas, más susceptibles de reconducirse por la vía colaborativa que conflictiva, el panorama se ensancha con notoriedad. Y en la misma medida se complica el análisis de un concepto unívoco como el de *potencia internacional*.

No parece necesario detenerse excesivamente a estas alturas en la justificación de la necesidad de una interdisciplinariedad de análisis que se apoye en la variedad de dimensiones involucradas en los estudios político-jurídicos sobre la sociedad internacional (Arroyo Pichardo, 1998, p. 43; Beneyto Pérez, 2022, Capítulo 1; Iñiguez de Heredia, 2013, p. 14). A

los fructíferos análisis de tipo multidisciplinar de hace una década es necesario, en estos momentos, imprimir un carácter interdisciplinar que conjuge también algunos enfoques lingüísticos, en atención al análisis crítico del discurso, la conveniencia de mantener una terminología que traslade una visión de dominación de la sociedad internacional y no solo del dominio connatural a una visión cenital del poder político a nivel global, y, a su vez, no normativizar algunos usos de la política internacional que perpetúen la posición hegemónica de algunos Estados, evitando un ecosistema internacional oligárquico.

No basta la simple percepción de una transformación diacrónica de este concepto de base exclusivamente historicista por relación con otros saberes (Kramer, 2016, p. 46), como el de *potencia*, sino que es necesario un nuevo enfoque epistémico para aproximarnos a un objeto de estudio tan cambiante. La selección historiográfica de cada uno de los momentos en que evoluciona de forma significativa el concepto de *potencia* en la historia de las relaciones internacionales no deja de entrañar enormes riesgos sobre el uso público de la historia (Pasamar Alzuria, 2003, p. 222).

El reto no es una decisión puramente metodológica. Tampoco es una alternativa al recurso del método histórico para ver cómo cambian los contenidos en el comienzo del siglo XXI, ni al método jurídico para comprobar cómo se refleja el término en las normas constitucionales y los tratados sometidos al ordenamiento iuspublicista internacional, y ni siquiera al método filológico para distinguir las connotaciones del vocablo en distintos idiomas y su empleo para la construcción del discurso de la dominación ideológica en distintos bloques, o para analizar el relato del multilateralismo, tan transido de multiculturalidad. El reto es aún más complejo y profundo, y trasciende lo metodológico para alcanzar lo epistémico: por un lado, cómo se percibe la conformación de la sociedad internacional en función de los sujetos que ejercen prerrogativas exorbitantes de poder que los califican como potencias y, por el otro, cómo se proyecta sobre la autonomía de acción que se presume a la soberanía nacional de cada país esta graduación o prelación de actores políticos considerados potencias con capacidad decisoria por encima del resto de los Estados. Algunos interrogantes perfilan epistémicamente esa noción.

¿Queda algo de la obligación de proteger, suscrita en la Cumbre de la ONU de 2005, como criterio distintivo de las grandes potencias? ¿Algún recordatorio psicológico del reparto bipolar como criterio de las superpotencias? En especial, la primera pregunta ayuda en lo que se refiere a la proyección exterior del *Pilar II: International Assistance and*

Capacity-Building, en cuanto este puede reforzar la sensación en la opinión pública de la persistencia de potencias más obligadas que el común de los Estados a la protección en el ámbito internacional. Una forma más periodística de reflexionar al respecto responde a la pregunta: ¿cuántos gendarmes del mundo son necesarios para ese deber de proteger en estos momentos, a la vista de la disímil respuesta militar y de exclusión aérea en Bosnia y en Ucrania o en atención a las mareas de refugiados internacionales y su distinto tratamiento de acogida, por ejemplo, entre los refugiados sirios y los ucranianos?

¿Cuánto han sustituido los poderes blandos al poderío militar y la capacidad de influencia económica? ¿Esta se mide exclusivamente en términos de producto interior bruto, exportaciones netas, compra de deuda pública internacional o transacciones en el ciberespacio? Respecto a ese poder blando, además de las variables más comúnmente aceptadas en relación con la tecnología, el avance científico, la generación de flujos lingüísticos y turísticos, ¿cuánto pesa en la concepción de la opinión pública sobre una potencia internacional su dinámica demográfica, su imagen exterior, su estabilidad institucional o su cohesión social interna? ¿Cómo se cuantifica la influencia religiosa en la adopción de alianzas o en la coordinación de acciones internacionales para simplificar la pregunta estaliniana de cuántas divisiones tiene el papado?

¿Sobre cuántos ejes relacionales se proyecta la diplomacia de las potencias? ¿Interesa a la ciudadanía el rumbo de la diplomacia debido a las políticas públicas exteriores de sus gobiernos? Frente al aludido poderío militar, ¿cuánto privilegian las opiniones públicas nacionales la opción prioritaria por la diplomacia cultural o la diplomacia económica policéntrica llevada a cabo entre los poderes públicos y las empresas transnacionales? Y lo que es más relevante en términos de política empírica, ¿cuánto condicionan esas perspectivas el comportamiento electoral de los votantes en las que pudieran considerarse potencias medias?

¿Cómo se mide la influencia cultural mundial en el ciberespacio, entre dominios, páginas web, idiomas prevalentes y flujos de contenidos, incluidos los musicales, televisivos y cinematográficos? ¿Es importante en la proyección de la influencia cultural hegemónica a nivel global o regional la política de apoyo público, fomento o subvención, de algunas manifestaciones externas perceptibles de poder blando que han llegado a calificarse en los medios como “diplomacia de Turkish Airlines” o “diplomacia de Netflix”? Desde el punto de vista de la cultura política, ¿cómo se homogeneiza hoy el concepto de *liderazgo internacional*

y cómo se perciben sus manifestaciones ostensibles? Es un criterio subjetivo cualitativo para evitar la cuantificación acumulativa en la secuencia potencia emergente–potencia media–potencia regional–gran potencia–superpotencia.

Probablemente cada uno de estos interrogantes justificase por sí solo una línea de investigación, pues no se está solamente ante un problema de medición o de metodología de diseño de las hipótesis de investigación, sino que estas preguntas manifiestan la pervivencia en el imaginario social de la asimetría entre unos Estados y otros en su acción internacional, aunque teóricamente se reclame una igualdad difícil de conciliar en el contraste con la realidad. Esto es, desvelan las radicales diferencias entre las ideas políticas de los ciudadanos y sus percepciones.

No es este el lugar de desgranar pormenorizadamente las nociones de *ideología* y de *cultura política*. Una abundantísima literatura académica (Villoro, 2008) exime de tal digresión. A estos efectos, una ideología vendría a ser la resultante de la vinculación de unas representaciones mentales sobre la sociedad internacional, sus problemas, dinámicas y expectativas, con un programa para la acción política encaminado a solventar los problemas de las relaciones entre los sujetos que intervienen en las relaciones internacionales. Sin duda, esta es una definición aproximativa que cumple los requerimientos de los conceptos politológicos de ideología más aceptados (Denzau y North, 2000, p. 23; Eagleton, 1997, p. 71; Jost et al., 2009, p. 308).

Ahora bien, ¿en qué medida afecta la ideología al replanteamiento de la noción de *potencia*? Pareciera que a ambos términos de la ecuación, tanto en lo que hace al sistema de representaciones mentales sobre la sociedad internacional, como en lo que afecta a los programas políticos que inciden en los cambiantes flujos internacionales del poder, en particular, cuando se privilegian las relaciones de conflicto y enfrentamiento frente a las de cooperación, el uni o bilateralismo frente al multilateralismo y la comprensión de ordenación jerárquica vertical de los sujetos internacionales frente a una visión horizontal más igualitaria y colaborativa entre Estados. Por añadidura, vertida sobre las relaciones internacionales, la noción de *ideología* termina adquiriendo un tinte metaideológico por el extraordinario peso que la política exterior tiene en las formulaciones programáticas actuales.

A diferencia de la noción de *cultura política* manejada en la historia de las relaciones internacionales, mayoritariamente alusiva a un bagaje de referencias teóricas que iluminan cada estrategia exterior en

momentos históricos acotados, una noción más politológica parte de la incorporación de elementos decisorios diversos y de percepciones menos detalladas en sus elementos teóricos, pero más pegadas a las sensaciones y asunciones apriorísticas. Vale a estos efectos su identificación con la predisposición psicológica de los actores políticos hacia determinados objetos políticos (Almond y Verba, 1963, Capítulo 1), que en este caso se centran en las relaciones de poder y subordinación entre Estados. Resulta mejor, entonces, trasladar desde la dimensión de la ideología a la de la cultura política la reformulación del concepto de *potencia*, porque entran en juego algunos aspectos no puramente intelectivos o reflexivos de la política y las relaciones internacionales, sino también afectivos (Pye y Verba, 1965; Thompson, 1992).

Muchas veces se han subrayado desde los planteamientos de la sociología de las relaciones internacionales estas conexiones entre pensamiento internacionalista, creencias, convicciones, intereses y sentimientos para escudriñar las relaciones entre los actores estatales y la sociedad en la globalización, en medio de la disputa por la hegemonía y dentro de las variaciones del sustrato de base del sistema capitalista.

Por último, una precisión epistémica previa sobre el objeto de conocimiento (en qué consisten las potencias internacionales) exige una extraordinaria precisión en el paso del pensamiento político al lenguaje político. De esta forma, sobre la teoría política internacionalista se ciernen las implicaciones propias del lenguaje político profundamente connotado, frente al más evidente empleo de las denotaciones habituales; sobre todo, es notoria la especialidad del uso del lenguaje diplomático. Al respecto, las recientes controversias sociales en muchos países con ocasión de la distinción entre “operación especial militar”, “guerra” e “invasión de Ucrania” son suficientemente elocuentes.

En este sentido, lengua y lenguaje no son intercambiables, sino que producen algunas diferencias notables en las connotaciones de *poder*, un término altamente dependiente de una compleja polisemia y afectado así mismo por la ambigüedad de la sinonimia, particularmente por la de *potencia*, pero también por *poderío*, *potestad*, *dominio*. Fácilmente apreciable *prima facie* resultan las distinciones entre el español y el inglés respecto al uso del término, con una diferencia clara en el español entre *poder* y *potencia*, matiz menos agudo en el inglés. Como también son apreciables algunas distinciones entre *potencia* y *superpotencia*, por un lado, y *power* and *superpowers*, por otro, que jalonan este itinerario

terminológico, que en estos momentos ha perdido gran parte del sentido que históricamente se le atribuyó.

4. Hegemonía, dominación, dominio y conflicto internacional como constituyentes de una nueva noción de potencia

El empuje de la modernidad tardía sobre las sociedades líquidas (Bauman, 2003, p. 11) ha multiplicado los riesgos asociados a la postverdad, tan proclive a los flujos internacionales de ingeniería social del que se sirven las campañas de desinformación de *boots* en las redes sociales, auspiciadas por algunos países para incidir en las opiniones públicas de otros. En este contexto, ¿cuáles son los elementos que constituirían una noción más actual y adecuada a las exigencias de la cultura política diversa en valores y percepciones, y respetuosa con la libertad decisoria de las ciudadanías de Estados con agrupaciones multinivel en la esfera internacional? Estos elementos se intuyen en el nivel abstracto de la teorización, pero se han de concretar para una implementación en el discurso político a un nivel más práctico. Por ello, en este apartado se proponen algunos contenidos de la teorización, y en el siguiente se abordará su aplicación empírica, para observar un cierto desacoplamiento en la coyuntura actual.

Potencia y hegemonía –al menos como propensión teleológica– siguen estrechamente vinculadas, tanto a escala global como regional. Con todo, se está reformulando la hegemonía para relativizar las seguridades perdidas de los dogmas ideológicos, repensando la noción de *hegemonía política* para asentarla en el cruce entre el control económico a escala planetaria y la influencia cultural.

La primera propuesta para reformular la noción de *potencia* es vincularla a la influencia relativa y no a la hegemonía absoluta. La antigua función de flexibilidad adaptativa de la política internacional ha quedado desbordada por la sucesión de acontecimientos, en un aluvión difícil de procesar desde certezas teóricas que no dan tiempo de asimilar, en un complejo desbalance teórico superado por los acontecimientos en Ucrania, Nagorno Karabaj o Israel, puesto que para causar un impacto de amplias ondas no es necesario ya esa hegemonía.

Si el debate era precisar el contenido, alcance y límites de la dupla dominio/dominación desde el punto de vista ideológico, la inesperada pervivencia de la hegemonía regional como objetivo alcanzable

y legítimo de la acción exterior de los Estados ha introducido nuevas urgencias pragmáticas, con sacudidas profundas como consecuencia del shock pandémico a nivel global, que aparentemente debilitó las grandes hegemonías al mostrar las vulnerabilidades generalizadas de las sociedades abiertas hiperconectadas.

Pese a la tantas veces anunciada superación gramsciana de la hegemonía, o al menos su crisis como consecuencia de los procesos revolucionarios o de cambio abrupto y sistémico (Frosini, 2017, p. 61), asistimos a la recurrente afirmación de la intangibilidad de la orientación hegemónica del poder. Es preciso, pues, cambiar esa intersección entre hegemonía del poder a escala global, transformación coyuntural y permanencias sistémicas, que parece arrinconar definitivamente el cosmopolitismo, arrumbando de paso buena parte del valor colaborativo que pudiera tener la Asamblea de la ONU como instancia moderadora de la polarización. La hegemonía no puede erigirse en fundamento de las visiones realistas basadas en la observación empírica de la sucesión de enfrentamientos a lo largo de la última década (Sanahuja Perales, 2008; Sodupe Corcuera y Moure Peñín, 2010), y en estos momentos de intensificación de las confrontaciones se aboga por una aceptación menos matizada del denominado “multilateralismo hegemónico”.

Para la segunda propuesta, una diferente noción de *potencia* pivota desde la crisis financiera iniciada en 2008 en torno a cuestiones económicas más que militares o de penetración de la influencia política, superando las fases recesivas más agudas de la crisis (Vidal Bonifaz, 2010, p. 18). Lo ha hecho sin contrapeso de visiones más equilibradas y menos jerárquicas sobre la intervención de los países presupuestariamente superavitarios y de las organizaciones económicas internacionales que han establecido las exigencias y las líneas interpretativas de la ortodoxia fiscal y monetaria a nivel global, fundamentalmente el FMI y la Unión Europea, sin olvidar el papel de los principales bancos centrales.

Cabe preguntarse en qué medida esa hegemonía difiere de los planteamientos de comienzo de siglo, quizás enmascarando discretamente pretensiones de continuidad sustantiva de algunos rasgos de colonialismo económico y de imperialismo político. El principal problema es el sesgo ideológico de origen que implica tal cuestión, con frecuencia atrapada por revisionismos más dependientes de maximalismos dogmáticos doctrinales que de una observación empírica de las relaciones políticas y económicas efectivamente planteadas en el mundo desde el comienzo del año 2022. Y eso que un análisis desapasionado revela

fuertes persistencias en ambos sentidos cuando se estudia la estructura reciente de los intercambios energéticos y de materias primas introducidos por la sacudida de la invasión rusa a Ucrania. Se está llegando así, paradójicamente, a las potencias como crisis de la globalización (Sanahuja Perales, 2020, p. 20).

Esta forma de comprender la existencia actual de potencias renuncia a planteamientos monopolísticos, tiene que abrazarse con necesidad a cambios coyunturales y ya ha interiorizado las transformaciones sistémicas que se han operado mediante un cambio acumulativo secuencial y no mediante procesos revolucionarios en los términos estratégicos de las relaciones políticas. Solamente así puede entenderse la hegemonía como una condición constatable, con el multilateralismo que parece hoy incuestionable (Méndez Coto, 2016, p. 19). En este sentido, la hegemonía de base dual política y económica del mundo actual, aun mostrando ciertos rasgos imperialistas (Borón, 2004, p. 76), difiere de la hegemonía político militar del mundo contemporáneo y no alcanza la exclusión de los países retadores que caracterizó al mundo moderno, de modo que es compatible con un cierto grado de reto y una libertad de acción política, además de una ventaja competitiva económica por parte de las potencias medias. E incluso puede resultar incólume a pesar de que las rivalidades estratégicas se hayan instalado de forma sistémica como características estructurales en las relaciones internacionales recientes y en las que se proyectan en el corto plazo, como sucede en los casos de Estados Unidos y China (Kausikan, 2021, p. 70) o Estados Unidos y la Unión Europea (Castro García, 2022, p. 24).

Así pues, una potencia requiere preminencia en la influencia, en la acción exterior y en la posición de ventaja competitiva en lo económico, más nunca el desplazamiento absoluto del adversario. Es, además, compatible con la posibilidad de que no se proyecte por igual en los ámbitos político, militar, institucional en las organizaciones internacionales, económico y cultural, sino de forma deliberadamente asimétrica en función de los intereses nacionales de cada Estado y no solo en función del peso relativo que este adquiere en los mercados mundiales.

En el imaginario de la opinión pública mundial una potencia requiere competitividad macroeconómica (Iranzo Gutiérrez, 2022; Steinberg, 2007), fundamentalmente comercial en la competencia marcada tradicionalmente por aspirar a una posición dominante en el comercio internacional de aspiraciones oligopolistas en las dos décadas anteriores, con el fenómeno de la multiplicación de las cadenas de valor, el traslado de

la prestación de servicios al ciberespacio y la multiplicación de medios de pago verificables, así como una mayor predisposición de la comunidad internacional por alcanzar acuerdos en el seno de la Organización Mundial del Comercio. Aunque también se proyectaron negativamente el aumento de la competencia internacional a larga distancia, la irrupción de nuevos países productores en sectores tradicionales como el agroalimentario o el textil y la recurrencia a las localizaciones favorecidas por la globalización para minar la posición de las potencias tradicionales y colocar nuevos actores comerciales en el sudeste asiático que no son siquiera potencias regionales.

Sobre ese escenario se proyecta el conflicto tecnológico derivado de la persistencia de la brecha digital, así como la contracción de los mercados de materias primas y el nuevo contexto de ultradependencia energética. El resultado no puede ser otro que el entrecruzamiento más intenso de conflictos económicos a larga distancia y lo que parecía ser el surgimiento de nuevas potencias económicas regionales, como Brasil o Turquía, e incluso de potencias medias con aspiraciones de intervención de mercados sectoriales, como el caso de la India con los servicios de *software*. En cuanto la lucha por la hegemonía económica se percibe como un juego de suma cero, la irrupción de nuevos países que pudieran poner en riesgo el equilibrio de las potencias emergentes no puede entenderse más que como un factor de desestabilización a largo plazo.

La tercera propuesta ha subrayado la necesidad de un componente lingüístico para el análisis del discurso político sobre las potencias y del relato autojustificativo de sus ejes más expansionistas. En tal sentido, la naturaleza de la potencia se manifestaría externamente mediante el conflicto. Más allá de la adscripción a corrientes más realistas que institucionalistas, conviene fijar de manera clara los contenidos sustanciales y las diferencias temáticas de un *topos* tan recurrente como el del conflicto en las relaciones internacionales (Abad Quintanal, 2017; Bengochea Tirado et al., 2015; Márquez-Padilla, 2011; Steinberg, 2008). Conflicto, enfrentamiento, confrontación, oposición, desavenencias, desencuentros, guerras, tensiones, agresiones, inseguridades, desordenes, son manifestaciones de una manera de entender las relaciones internacionales que acepta y aprovecha el recurso a la posición de fuerza.

El conflicto entendido como tensión permanente se ha vuelto manejable y ha permitido un tratamiento previsible en las estrategias de seguridad nacionales. Sin embargo, la intensidad del conflicto en los últimos años ha venido entendiéndose de forma muy acotada, referida en lo

militar a actores no estatales, como en el caso del yihadismo, o vertida hacia adentro del Estado en el caso de las revueltas civiles, aunque raramente en forma de agresión exterior de un país a otro. En atención a las consecuencias en forma de rearme de varios países, de peticiones de incorporaciones tanto a la Unión Europea como a la OTAN por parte de otros y a los compromisos de aumento del gasto militar adquiridos en la cumbre de la OTAN en Madrid de 2022, este estado de cosas parece cambiar en el corto plazo. De tal modo que por conflicto pasa a entenderse de nuevo el enfrentamiento militar, y no tanto las rivalidades culturales y la competencia económica en los mercados mundiales de bienes.

El conflicto sociocultural ha sido objeto de estudio también en las relaciones internacionales por el auge de los planteamientos multiculturalistas desde la distinción del análisis de los conflictos culturales (Vilas Nogueira, 1994) y la cultura del conflicto (Ruiz, 1998), casi siempre partiendo de la intensificación de las identidades culturales en el debate ideológico. Identidades entrecruzadas en una tupida red de creencias, intereses, afectos y credos; identidades religiosas y étnicas, lingüísticas y políticas que parecían haber debilitado la cohesión interna de las *potencias* con la llegada de contingentes inmigrantes que aconsejaban el multiculturalismo. Aun así, esta forma de ver las cosas, que está provocando tensiones derivadas de la mayor atención en los proyectos partidistas nacionales, en particular los de tinte más radical o populista, hacia las cuestiones de la homogeneidad cultural interna y la superioridad cultural proyectada hacia el exterior en distintos países como el Reino Unido, Italia o Francia, y también con otras formulaciones en Hungría o Polonia, no tiene en cuenta dos cuestiones. La primera, el grado de cooperación internacional que el indigenismo, como opción radical diferenciadora de los programas de acción política, tiene en muchos países latinoamericanos; la segunda, que difícilmente resulta aplicable al caso norteamericano, tantas veces configurado como un *melting pot* hacia adentro que no condiciona hacia afuera su expansiva política exterior.

En los tiempos más recientes se ha manifestado un mayor rendimiento del conflicto cultural como identificador potencial para la intervención militar exterior, desde las campañas norteamericanas en Afganistán hasta las justificaciones rusas para su injerencia en Ucrania o Bielorrusia, o para mantener una cierta tensión con las repúblicas bálticas en defensa de la población rusófona.

Desde el plano internacional, el conflicto cultural choca con la diversidad de valores interiorizados como consecuencia de las libertades

constitucionalmente consagradas en las democracias avanzadas, más abiertas, heterogéneas y socialmente flexibles frente a países con menor grado de apertura al exterior, que suaviza lo que en otras condiciones podría ser una permanente *kulturkampf* de uso político. En la medida en que la búsqueda de la hegemonía política o económica por las principales potencias se predica de países con un cierto tamaño demográfico que necesariamente presenta poblaciones étnica, cultural, religiosa y lingüísticamente diversas, paradójicamente esta cuestión opera en contra de la tradicional noción de *hegemonía* para identificar a las grandes potencias.

Una cuarta propuesta sigue demandando una dimensión militar, que parecía haber pasado a un discreto segundo plano en los años anteriores. Se ha recolocado en el primer foco de atención con la invasión rusa de Ucrania, arrastrando importantes consecuencias estratégicas y políticas a nivel global (Feás y Steinberg, 2022), incluso para otras zonas más alejadas como sucede con Latinoamérica (Malamud Rikles y Núñez Castellano, 2022), pero también con el ataque de Hamas sobre Israel, lo que reintroduce la cuestión de la influencia indirecta en la lucha de aspirantes a potencia a escala regional, como es el caso de Irán frente a Arabia Saudí, lo que ya se percibió en la guerra de Yemen.

No se trata en este artículo de fijar el alcance de esta vuelta a la confrontación militar y a la estrategia de la tensión y la disuasión por el incremento armamentístico, cuestión que supera ampliamente el objetivo aquí fijado, sino de mencionar únicamente los parámetros que permiten reforzar el uso del término *potencia* en un sentido muy similar al empleado en el siglo XX. En efecto, con posterioridad se había podido percibir un período de colaboración militar frente a las amenazas desintegradoras de la convivencia social, fundamentalmente las bases territoriales internacionales del yihadismo que amenazaba a los países occidentales. Dicha visión cooperativa había sustituido progresiva y firmemente a la visión conflictiva, mientras que las estrategias de algunos países que no avanzaban en el mismo sentido, menos en el caso de China, más en el de Rusia y Corea del Norte, no parecían suponer una amenaza global, sino más bien un riesgo geolocalizado.

Las variaciones significativas en la capacidad militar (Fernández-Montesinos, 2018; Mackinlay, 2009) y la apuesta por el mantenimiento de una disuasión basada en el armamento convencional parecían restar relevancia a las amenazas rusas y norcoreanas del recurso a la fuerza y del ensayo de misiles estratégicos, respectivamente. Pero esta sensación

se ha roto de forma abrupta después de la invasión de Ucrania por las sonoras amenazas rusas al recurso de su arsenal nuclear.

En cambio, un factor de igualación por abajo para considerar como potencias emergentes a países de tamaño medio y dedicación presupuestaria relativamente contenida al gasto militar, viene dado por las posibilidades de la ciberguerra. Esta requiere nuevas formulaciones de las estrategias nacionales de ciberseguridad por el menor coste económico frente al armamento tradicional, menos tiempo de espera en el abastecimiento de armamento y munición, menos exigencias logísticas, mayor impunidad en el recurso a la fuerza y, proporcionalmente, enormes efectos sociales y políticos nocivos, aunque también económicos en el adversario. Las notas de anonimato, larga distancia y disolución de las fronteras, y hasta la posibilidad de privatizar los ataques mediante grupos de hackers contratados, requieren una nueva atención, pues se estrecha la diferencia entre grandes potencias y Estados, e incluso la que hay entre organizaciones de crimen organizado común y organizaciones terroristas.

¿Necesitan las potencias del conflicto para afirmar su aspiración hegemónica? Ha pasado el momento de la mera disuasión y es necesaria alguna acción que cambie la estrategia reactiva y la mera participación en operaciones de establecimiento o mantenimiento de la paz bajo los paraguas: OTAN, ONU o UE. Es evidente que los niveles de disuasión para países no integrados en alianzas militares corren el riesgo de perder efectividad y con ellos la consideración de superpotencias de sus principales integrantes, pero esas acciones estratégicas no pueden ir únicamente encaminadas al restablecimiento de nuevas zonas de influencia, que en estos momentos de prioridad de las relaciones económicas no requieren ni a los Estados Unidos, ni a China, ni a la Unión Europea.

5. Por unas características diferentes del concepto de *potencia* a la luz de la cultura política

Varias de las anteriores exigencias son una reformulación de los tradicionales requisitos teóricos. Por tanto, una noción diferente y actual de *potencia* requiere precisión ulterior al confrontar la comodidad de las definiciones teóricas con los imaginarios colectivos de la política práctica de gobernantes y de la ciudadanía. Por ello, hay que tener presentes factores intelectivos y factores emocionales para esbozar un concepto susceptible de explicar el papel de países cuya acción exterior y expresamente sus estrategias nacionales de seguridad pesan de forma especial

en las relaciones internacionales y en la toma de posición de la comunidad internacional de otros países. Con frecuencia, en los primeros se centran más los análisis académicos, en los segundos los periodísticos y en un indefinido término medio suelen situarse los análisis de las cancillerías que deben responder simultáneamente a las exigencias de la diplomacia y a la rendición de cuentas interna de los gobiernos en sus respectivos parlamentos. Y en los dos últimos planos juega un papel relevante la percepción psicológica de la opinión pública.

Aunque parezca una obviedad, conviene comenzar resaltando que sigue existiendo, a los efectos de esas opiniones públicas, de los medios periodísticos, del debate social, de las discusiones partidistas e incluso de los pronunciamientos expresos de algunos políticos gubernamentales, el apego a la utilización del término *potencias*. La simple revisión de las referencias bibliográficas citadas en este artículo acredita que también se mantiene en los análisis académicos, con todos los matices que se quiera, respecto a la influencia global o regional de las potencias.

El primer matiz pragmático en una diferente noción de *potencia* requiere pasar de un concepto cuantitativo a otro cualitativo. No faltan iniciativas de distintos institutos internacionales dedicados a la cuantificación, con metodologías y propósitos muy diferentes, de la presencia exterior, la presencia global, la influencia integral o el uso del poder en la sociedad internacional (Índice Elcano de Presencia Global, Global Soft Power Index, World Power Index, Military Strength Ranking, Global Firepower Index y otros similares). Estos proporcionan interesantes apuntes sobre las variables independientes, algunas cuantitativas y otras dicotómicas, utilizadas para la medición del poder internacional que caracteriza a las potencias. Además, son un instrumento analítico muy interesante, si bien insuficiente por sí solo, sin referirlo a cuestiones no cuantitativas de imagen e influencia.

Un buen ejemplo es la capacidad de influencia en las cadenas de valor económicas en la producción de bienes industriales, que acreditan la posibilidad de que determinados países generen sucesivas ondas de impacto, bien en el suministro de materias primas, como ocurre para determinados productos tecnológicos, por ejemplo, el litio de las baterías y los chips superconductores, bien en la restricción de la disponibilidad de productos que retroalimenta el proceso inflacionista actual.

Por ello deben interiorizarse epistémicamente dos circunstancias. Por un lado, la difícil cuantificación de algunas de las más recientes incorporaciones de variables a estos estudios pone de relieve el cambio

progresivo en la agrupación de criterios utilizados para medir la capacidad activa de las potencias desde las variables tradicionales: gasto militar, tamaño de las fuerzas armadas, población, capacidad de propuesta o veto en las organizaciones internacionales y capacidad productiva y gasto público. Por el otro, la construcción de estos índices no deja de tener un fondo subjetivo que traslada visiones desde el interior de los países, por ejemplo, en relación con el porcentaje de criterios militares, económicos y culturales que integran la capacidad de influencia de las potencias internacionales. Algo similar podría decirse de la integración de distintas facetas y acciones que pueden incluirse en la concepción de los poderes blandos, con muchas menos dudas en torno a la capacidad tecnológica, el desarrollo científico y la excelencia educativa que respecto a la acción privada promovida en la cooperación internacional o los factores turísticos, deportivos o de difusión del patrimonio artístico y cultural. Esos factores se vinculan cualitativamente en el imaginario político para dar una imagen de conjunto alejada de las frías cifras cuantitativas.

El segundo matiz, combinado con el anterior, es aceptar la asimetría que existe para calificar intuitivamente a un Estado como potencia (ya sea potencia media, regional o global), e incluso como superpotencia, entre la desigual acumulación de su influencia política, su capacidad económica global y su poderío militar. En la práctica no se miden por igual todas las dimensiones que debería reunir una potencia y, por el contrario, se admiten combinaciones de distinta proporción entre todos los factores citados, porque lo que importa es la resultante del conjunto. No es solo la dupla poder militar más poder económico, ni siquiera desagregar aquel en armamento, efectivos, tecnología y redes de alianzas, o este en materias primas, energía innovación, estabilidad y empleo, sino percibir que hay otros elementos que suplen carencias en cada grupo de factores o que combinados no despliegan plena eficacia por razones estratégicas, como el ejemplo de lo Japón demuestra.

A las tensiones preexistentes en materia de relaciones energéticas, marcadas por los intentos de sustitución de fuentes de energía y la descarbonización, se suman las inmediatas y abruptas tensiones en el mercado de gases originadas por la ruptura de relaciones económicas con Rusia después de su invasión a Ucrania que, por razones de logística y operatividad inmediata derivada del transporte del gas por gasoducto o por barco, no permite contemplar un apoyo norteamericano a los países más gasodependientes en Europa, ni siquiera con incrementos del gas natural licuado y sin que el carbón pueda desempeñar el papel de

contención en las energías de base, previa a la adopción de acuerdos de descarbonización, tanto en el seno de la Unión Europea como en las sucesivas cumbres del clima.

En casos como este se acrecienta la percepción de potencia económica regional de países con capacidad de suministro como Argelia, en el caso del gas, o algunos de la OPEP, en el caso del petróleo (véase el acuerdo con Venezuela después de la invasión rusa de Ucrania). Pero indudablemente todas esas medidas refuerzan el papel de Estados Unidos como superpotencia económica respecto al que tenía hace apenas un par de años. En un sentido similar, sobre la opinión pública se perciben las tensiones geopolíticas con los países productores de petróleo derivadas del marco general de sustitución de los combustibles fósiles en la movilidad por otras fuentes eléctricas, que coinciden procíclicamente en favor de mayores tensiones inflacionistas subyacentes en estos momentos, dando al consumidor medio de muchos países la sensación de que se disuelve el concepto de *potencia económica* de los grandes países en favor de aquellos que son productores de materias primas energéticas o agroalimentarias.

Entre las variables económicas que marcan la dependencia y debilitan la idea clásica de *potencia* se encuentra la capacidad para interrumpir las cadenas globales de valor, como está sucediendo en el caso del sector automovilístico, con la restricción de circulación de los semiconductores desde el comienzo de la pandemia, pero también con los materiales utilizados principalmente en baterías eléctricas y catalizadores, como el paladio, el aluminio que tenía en Rusia al principal suministrador de la Unión Europea y el cableado que provenía de Ucrania. ¿El ciudadano medio europeo percibe en estas circunstancias a la UE como una potencia económica en medio de tantas restricciones? Difícilmente, más aún cuando otro sector que muestra la capacidad de algunos países para convertirse en potencias económicas exportadoras es el agroalimentario, sobre todo en los subsectores cárnico, lácteo y cerealístico, al menos a escala regional.

Otros factores que complican percibir nítidamente en la opinión pública una visión uniforme de qué sea una potencia son los efectos indirectos en el sistema económico internacional, en particular el financiero, que afecta a los pagos, el control de la deuda y las reservas, que han mostrado a algunos países como China el camino para dotarse de instrumentos propios, habida cuenta de la exclusión de los bancos rusos del sistema Swift, lo que amplificará una futura presión sobre una mayor autonomía financiera internacional de quienes aspiren a *potencia económica*. Menos claros pueden ser los efectos que algunas criptomonedas

ejerzan sobre el sistema monetario internacional, de manera que se pudiera limitar la sensación de potencia financiera de la Unión Europea con el euro, como Estados Unidos con el dólar o el Reino Unido y la libra esterlina. Una derivada importante a este respecto es la utilización de algunas de esas divisas no solo como medidas de cotización internacional, sino como medios de pago estandarizados, particularmente para las materias primas y la energía, puesto que quien controla la moneda interviene en el mercado aunque no sea proveedor, como bien ha apuntado Rusia con la obligación del pago en rublos de sus productos energéticos.

Como tercer matiz, se aboga por una labor académica más volcada desde el análisis lingüístico del discurso en la definición de algunas expresiones que requieren aún grandes dosis de consenso, tanto conceptual como terminológico, para apreciar y armonizar esas asimetrías sin caer en la discrecionalidad de lo que en cada caso sea una potencia. Únicamente por esa vía más desprovista de las interpolaciones ideológicas y de las presiones ejercidas desde la política activa internacional podrán precisarse los sutiles pero innegables matices entre las potencias emergentes, las potencias regionales y las potencias medias, más allá de una mirada historicista (O'Dell, 2019) con especial atención a momentos de grave intensificación de conflictos localizados.

En este sentido, existen notables diferencias entre el concepto de *potencia emergente* de hace una década (Barbé, 2010, p. 22; Palacio de Oteyza, 2011, p. 251) y el más reciente (Bergamaschi y Soulé-Kohndou, 2016, p. 91; González Levaggi, 2016, p. 26; Ito Ceron, 2021, p. 215), no tanto por la disolución de la cohesión interna de los BRICS, sino por la diferencia de percepciones en el resto del mundo a partir de un multilateralismo asimétrico que se ha revelado muy irregular en los últimos años (Renard y Biscop, 2012, p. XV).

Íntimamente relacionada con este aspecto está la percepción pública de que, a efectos de las relaciones internacionales y la taxonomía de las potencias, el tamaño sí importa. No tanto el de la extensión física que suele ser coincidente, o incluso el tamaño demográfico, sino la conjunción de uno y otro con el tamaño de la economía productiva y de la presencia en las redes transnacionales. Ninguna duda hay al respecto en el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea, tampoco en el caso chino; mientras que ofrecen más dudas el caso ruso entre las superpotencias y los ejemplos que bajo diversas denominaciones, con vaporosas diferencias, pretenden distinguir entre *potencias emergentes*, *potencias regionales* y *potencias medias*. En cualquier caso, la insuficiencia de la

dupla territorio-demografía es evidente cuando se comparan, por ejemplo, los casos de México y Brasil con Japón y Corea del Sur, en ausencia de referencias contextuales económicas. No hay respecto a esta relevancia del tamaño posibilidad de modular la incidencia del glocal estratégico, por la reducida importancia de los factores locales frente a la globalización, en particular, en los aspectos militares y estratégicos.

Verdad es que algunas carencias de masa crítica suficiente en población o importancia económica se palían con los procesos de integración, que afectan en especial a las zonas europea y latinoamericana, pero no es menos cierto que la asimetría de los procesos y la diferencia de sus resultados inciden notablemente en el posicionamiento exterior, condicionando la percepción de los agregados integrados como organizaciones internacionales, quizás con la única excepción eficaz de la Unión Europea en estos momentos. El mayor interés en el corto plazo se centra en las posibilidades de futuro de lo que se considera la emergencia del sur global, que tiene más bien carácter agregativo, pero que ayuda a romper el sesgo eurocéntrico.

Un cuarto matiz, de extraordinaria importancia para proveer una nueva noción de *potencia*, es combinar esas asimetrías aceptables con la capacidad de modulación de la agenda internacional. Esa capacidad de *agenda setting* y no de *agenda building* va más allá del poder blando y de las áreas de influencia regional. Naturalmente se trata de hacerlo sin el recurso a la fuerza, porque entonces en la actualidad se desdibujarían los límites entre Rusia, Azerbaiyán y Hamás a estos efectos.

Por esa vía se inducen realineamientos estratégicos más allá del corto plazo, bien mediante la capacidad de influencia para el establecimiento de alianzas o el condicionamiento de la política (Rusia sobre Bielorrusia) o de la economía de los países vecinos (China tanto como consumidor de energía sustitutivo de la Unión Europea con respecto a los productos energéticos, como modulando su oferta exterior en la ya duradera crisis de los chips semiconductores); bien a través del carácter reactivo (la Unión Europea y Estados Unidos en el caso de la OTAN como reacción a la invasión rusa).

La invasión de Ucrania ha puesto de manifiesto la distinta percepción en la capacidad de maniobra política internacional de las potencias, por ejemplo, en la votación celebrada el 2 de marzo de 2023 en la Asamblea de la ONU para evitar los vetos del Consejo de Seguridad, donde se evidencia la disparidad de criterios que alimenta esa idea de sur global indefinido, que no agrupa, pero sí ampara la acción exterior de

algunos países. Descontada China, son significativas las posturas de la India, Sudáfrica y algunos países de América Latina, cuyo único hilo conductor en este momento parece ser más la disparidad de criterios respecto a Bruselas y Washington que sus propias aspiraciones a potencia regional, con algunos países de la OTAN mirando con suspicacias a México en Centroamérica o a Irán en el Oriente Próximo.

Pero aquí se trata de una capacidad de influencia más profunda y paralela a los objetivos de las organizaciones internacionales para imponer asuntos de debate y decisión política a otros países como medida de la influencia de una potencia.

6. Conclusiones

Los principales aspectos a considerar hoy se refieren a los siguientes puntos:

En relación con la primera hipótesis manejada, la crisis de la hegemonía mundial de los Estados Unidos subraya la incidencia de los factores contextuales, algunos de contenido ideológico, como el giro aislacionista de una parte significativa del argumentario republicano o la limitada ambición del contraargumento demócrata por sus constricciones domésticas, y otros meramente utilitaristas, como su mirada restringida a Asia-Pacífico, su limitación del gasto militar o su escasa priorización de focos de atención, que parece más acumulación que prelación de intereses exteriores. Sin embargo, ante esta situación que permite la inercia del relato de la hegemonía, ni la Unión Europea, a pesar de su rearme tras la invasión rusa de Ucrania, ni Latinoamérica, están oponiendo un discurso estructurado que permita prescindir del concepto de *potencia* para otorgar mayor protagonismo a sus respectivos procesos de integración regional. Hay un largo recorrido aun para evitar que esta sea una oportunidad perdida que desdibuje el protagonismo de ambas zonas ante la nueva dualidad Estados Unidos-China.

A pesar de los cambios conceptuales y terminológicos introducidos en la teoría de las relaciones internacionales y en la práctica política de los Estados y las organizaciones internacionales, persiste la tentación de seguir empleando el término *potencia* para designar algunos países con mayor grado de influencia y capacidad de penetración política, económica y cultural en los países de su entorno. Esta es una conclusión descriptiva que en el paso hacia la valoración debe ir cediendo lugar frente a otras expresiones más adecuadas para explicar los aspectos subjetivos

de las relaciones internacionales, en atención a una multipolaridad que solo en casos muy contados responde simultáneamente a factores socioeconómicos, culturales y políticos.

Debe acogerse de manera muy matizada aun la segunda hipótesis del artículo. Es probable que únicamente en el caso de la Unión Europea, los Estados Unidos y China se asista a la confluencia de esas tres dimensiones de forma simultánea, mientras que en el caso de Rusia la influencia cultural es mucho más matizada que la económica y mucho más localizada territorialmente que la política. Sin embargo, dado que no se tiene la misma percepción generalizada sobre todos los actores, esta percepción es evidencia de una nueva territorialidad del poder.

Los desequilibrios sistémicos ya se estaban evidenciando con claridad antes de la invasión rusa de Ucrania y apuntan hacia nuevos impulsos de las relaciones de fuerza en tres escenarios: el militar sobre el diplomático en el campo político, el comercial sobre el productivo en el campo macroeconómico y el cibernético de *big data*, *block chains* y servicios digitales sobre el tecnológico de las redes y sistemas en el campo de los poderes blandos.

La idea de umbral de poder, por tanto, puede constituirse en un criterio adecuado para escalar los matices de la noción de *potencia*, desde la esfera regional de las potencias medias, hasta la esfera global de las grandes potencias y una eventual prospección sobre el futuro inmediato de coexistencia de superpotencias multipolares en el actual estadio evolutivo de la globalización.

Es deseable, entonces, un cambio pedagógico desde el mundo académico para sustituir progresivamente los términos *potencia* y *superpotencia* del vocabulario científico de las relaciones internacionales, pero también del léxico político práctico, y así evitar una idea de subordinación que con dificultad se sostiene en una globalización tan profunda. Mientras tanto deberían perfilarse con más nitidez los caracteres, notas y contenidos que permitan distinguir las superpotencias y grandes potencias de las potencias medias, emergentes y regionales, para dar una idea más cabal y cercana de la variedad existente en las relaciones políticas, económicas y militares –en ese orden– en amplias zonas del planeta. Para ello, la capacidad de fijar o modificar la agenda internacional es definitoria de la percepción de la nueva potencia.



Reconocimientos

Este artículo es resultado de una estancia de investigación auspiciada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidade Lusófona de Oporto, en la línea de investigación: “Globalization, Deglobalisation and the International Order”. El autor agradece al profesor Tavares las facilidades para esta investigación.



Eduardo Fernández García

Doctor en Historia de las Ideas Políticas en el programa Mundo Hispánico de la Universidad de León; máster en Cultura y Pensamiento Europeo, licenciado en Derecho, graduado en Ciencia Política y de la Administración, graduado en Economía, graduado en Geografía e Historia y graduado en Español Lengua y Literatura. Profesor de Relaciones Internacionales en el área de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos de la Universidad de León. Fuera del ámbito académico ha desempeñado distintos cargos públicos y fue diputado nacional en el Congreso de los diputados durante las legislaturas X, XI y XII hasta 2019, y miembro de la asamblea parlamentaria de la OTAN.

Referencias

- Abad Quintanal, G. (2017). El conflicto en las relaciones internacionales: los conflictos territoriales. En A. Alija Garabito e I. Vilcu (Eds.), *Territorio y conflicto en América Latina* (pp. 41-58). Thomson Reuters Aranzadi.
- Almond, G. A. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.
- Ardila, M. (2014). Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela. *OASIS*, 19, 87-101.
- Arroyo Pichardo, G. (1998). Hacia nuevos paradigmas en las relaciones internacionales. *Política y cultura*, 10, 35-45.
- Barbé, E. (2010). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista española de derecho internacional*, 62(2), 21-50.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Beneyto Pérez, J. M. (2022). *Historia del Derecho Internacional Público. Una aproximación global*. Tecnos.
- Bengochea Tirado, E., Monzón Pertejo, E. y Pérez Sarmiento, D. G. (Eds.). (2015). *Relaciones en conflicto. Nuevas perspectivas sobre relaciones internacionales desde la historia*. Universitat de València.

- Bergamaschi, I. y Soulé-Kohndou, F. (2016). Los emergentes del Sur ante la gobernanza mundial de la ayuda al desarrollo: estrategias reformadoras, rivalidades y tentativas. *Foro internacional*, 56(1), 82-119.
- Borón, A. (2004). *Nueva hegemonía mundial*. CLACSO.
- Castro García, A. (2022). Unión Europea y hegemonía liberal en los tiempos de la covid-19. En P. Panera Martínez (Ed.), *Reflexiones sobre las estrategias de seguridad de la UE y otros estudios en el ámbito de la seguridad internacional* (pp. 23-38). Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Cohen, S. (2005). Les Etats inte aux nouveaux acteurs. *Politique internationale*, 107, 409-424.
- Denzau, A. y North, D. (2000). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. In A. Lupia, M. D. McCubbins y S. L. Popkin (Eds.), *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality* (pp. 3-31). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805813>
- Domínguez, J. I. (2016). The Changes in the International System since 2000. In *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st. Century* (pp. 1-29). Routledge.
- Duso, G. (2013). La “Begriffsgeschichte” y el concepto moderno de poder. *Conceptos políticos, tiempo e historia: nuevos enfoques en historia conceptual*, 141-170.
- Eagleton, T. (1997). *Ideología. Una introducción*. Paidós.
- Feás, E. y Steinberg, F. (11 de mayo de 2022). *Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-invasion-de-ucrania/>
- Fernández-Montesinos, F. (2018). La OTAN y la posmodernidad.: una organización poco comprendida y geopolíticamente necesaria. *Revista de estudios en seguridad internacional (RESI)*, 4(2), 17-33. <http://dx.doi.org/10.18847/1.8.2>
- Frosini, F. (2017). ¿Qué es la “crisis de hegemonía”? Apuntes sobre historia, revolución y visibilidad en Gramsci. *Las Torres de Lucca*, 6(11), 45-71.
- González del Miño, P. (2020). *El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales*. Tirant Lo Blanch.
- González Levaggi, A. (2016). Potencias (re)emergentes hacia un mundo policéntrico: Rusia y Turquía frente a América Latina. *Relaciones Internacionales*, 25(50), 21-46.
- Gordeeva, E. (2016). A Transforming International System and the Three Approaches to the Security Dilemma. *European Journal of Futures Research*, 4(1), 1-15. <https://doi.org/10.1007/s40309-016-0088-y>
- Green, D. (2016). How the International System Shapes Change. In D. Green (Ed.), *How change happens* (pp. 136-151). Oxford University Press.
- Guerrero, J. C., Camacho, N., Mera, S., Vega, C., Suescun, H., Castillo, M. T., Navaro, C., Low, T. y Carbonell, C. (1996). Rusia: ¿de potencia mundial a potencia regional?. *OASIS*, 2, 101-164.

- Hermida del Llano, C. (2002). Concepto y concepciones del poder. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 97, 53-72.
- Herrero, J. (1999). La empresa como sujeto de las relaciones internacionales. *Cuadernos Empresa y Humanismo*, 76, 3-82.
- Iñiguez de Heredia, M. (2013). Prácticas y Procesos en las relaciones internacionales. *Relaciones internacionales*, 24, 11-31.
- Iranzo Gutiérrez, S. (2022). El escenario económico internacional. *Economistas*, 177, 9-20.
- Ito Ceron, J. C. (2021). Transformaciones del sistema internacional en el contexto de pospandemia: oportunidades de consolidación para China y las potencias emergentes. *OASIS*, 34, 207-221. <https://doi.org/10.18601/16577558.n34.12>
- Jost, J. T., Federico, C. M. y Napier, J. L. (2009). Political Ideology: its Structure, Functions, and Elective Affinities. *Annual Review of Psychology*, 60, 307-337. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.60.110707.163600>
- Kausikan, B. (2021). Vivir entre superpotencias. *Política exterior*, 35(204), 70-83.
- Kramer, R. (2016). The Relationship Between History and other Disciplines. In A. I. Abushouk y M. Zweiri (Eds.), *Interdisciplinarity in World History: Continuity and Change* (pp. 45-53). Cambridge Scholars Publishing.
- Mackinlay, A. (16 de abril de 2009). *El resurgimiento militar de Rusia*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-resurgimiento-militar-de-rusia-ari/>
- Malamud, C. y Núñez Castellano, R. (30 de marzo de 2022). *América Latina y la invasión de Ucrania: su incidencia en la economía, la geopolítica y la política interna*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/america-latina-y-la-invasion-de-ucrania-su-incidencia-en-la-economia-la-geopolitica-y-la-politica-interna/>
- Márquez Carrasco, C. (2019). *La Unión Europea y los actores no estatales*. Aranzadi.
- Márquez-Padilla, P. C. (2011). Conflicto y cooperación en las relaciones internacionales. *Norteamérica*, 6(2), 7-34.
- Marx, V. (2008). *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona]. Repositorio institucional de la Universidad Autónoma de Barcelona. <https://hdl.handle.net/10803/5095>
- Méndez Coto, M. V. (2016). Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: del G7 al G20. *Relaciones Internacionales*, 31, 13-32.
- Morales Ruvalcaba, D. E. y Lara Pacheco, R. F. (2013). Cambios en la gestión política de la economía desde 2008: las potencias regionales latinoamericanas frente al G7/G8, G20 y BRICS. En A. Ugalde Zubiri (Eds.), *América Latina en la turbulencia global: oportunidades, amenazas y desafíos* (pp. 45-61). Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Moy, V. (2014). La inserción de las potencias regionales latinoamericanas en la economía global y regional: el caso de México. En A. Ayuso Pozo, S. Borda, F. Floriano, V.

- Moy, y M. Pallarès (Eds.), *Liderazgos regionales emergentes en América Latina. Consecuencias para las relaciones con la Unión Europea* (pp. 9-18). CIDOB.
- Muñera Ruiz, L. (2005). Poder. (Trayectorias teóricas de un concepto). *Colombia Internacional*, 62, 32-49. <https://doi.org/10.7440/colombiaint62.2005.02>
- O'Dell, W. B. (2019). *Great Power Leadership*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.507>
- Palacio de Oteyza, V. (2011). Estados Unidos frente a las potencias emergentes. *Cuadernos de estrategia*, 151, 217-252.
- Pasamar Azuria, G. (2003). Los historiadores y el “uso público de la historia”: viejo problema y desafío reciente. *Ayer*, 49, 221-248.
- Pye, L. W. y Verba, S. (1965). *Political Culture and Political Development*. Princeton University Press.
- Renard, T. y Biscop, S. (2012). *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century*. Routledge.
- Requejo, F. (2006). Multiculturalidad, sociedad internacional y democracias liberales. *Comunicación. Revista Internacional de Comunicación Audiovisual, Publicidad y Estudios Culturales*, 1(4), 65-81. <https://doi.org/10.12795/comunicacion.2006.vol1.io4.02>
- Restrepo Vélez, J. C. (2013). La globalización en las relaciones internacionales: actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana*, 43(119), 625-654.
- Rocha Valencia, A. y Morales Ruvalcaba, D. E. (2010). Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos. *Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder*, 1(2), 251-279.
- Rubio García, L. (1968). *Superpotencias, estructuras regionales y vertebración mundial* (Boletín de Información CESEDEN No. 23. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/33732rpi094065.pdf>
- Ruiz, B. (1998). Cultura del conflicto y diversidad cultural. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 1.
- Sanahuja Perales, J. A. (2008). La sociedad internacional: entre la hegemonía y el cosmopolitismo. En A. García Inda y C. Marcuello Servós (Eds.), *Conceptos para pensar el siglo XXI* (pp. 281-318). Los Libros de la Catarata.
- Sanahuja Perales, J. A. (2020). Hegemonía, crisis de globalización y relaciones internacionales: concepciones clásicas y teorización crítica. En P. González del Miño (Ed.), *El sistema internacional del siglo XXI: dinámicas, actores y relaciones internacionales* (pp. 19-51). Tirant lo Blanch.
- Serrano Caballero, E. (2000). *Las ONGS como actores de las relaciones internacionales* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio institucional de la Universidad Complutense de Madrid. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/54867>

- Sodupe Corcuera, K. y Moure Peñín, L. (2010). Visiones sobre la hegemonía en el orden internacional actual. *Inguruak*, 1.
- Steinberg, F. (2007). *Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización*. Akal.
- Steinberg, F. (2008). Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales. *Revista española de ciencia política*, 18, 149-176.
- Thompson, J. B. (1992). *Ideology and Modern Culture*. Polity Press.
- Tovar Ruiz, J. (2021). Latinoamérica como escenario regional de competición entre grandes potencias. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 15(2), 135-163.
- Vargas Hernández, J. G. (2004). Ideología y cultura política, identidad cultural y ciudadanía global como instrumentos del ejercicio del poder. En *Identidad y multiculturalidad: la construcción de espacios iberoamericanos* (pp. 182-201). Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- Vidal Bonifaz, G. (2010). Crisis, hegemonía y dominación. En E. Correa y A. Palazuelos (Eds.), *Opacidad y hegemonía en la crisis global* (pp. 17-42). Los Libros de la Catarata.
- Vilas Nogueira, J. (1994). Identidad cultural, conflicto cultural y violencia. *Revista de estudios políticos*, 86, 229-242.
- Villoro, L. (2008). *El concepto de ideología y otros ensayos*. Fondo de Cultura Económica.
- Wrana, J. (2012). Superpotencias y países emergentes. *Mediterráneo económico*, 22, 19-25.

La guerra Rusia-Ucrania: ¿un conflicto intratable?

Russia-Ukraine War: An Intractable Conflict?

Jorge Contreras Peralta

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

jorge.contrerasp@correo.buap.mx

<https://orcid.org/0000-0003-1746-1068>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 28 de agosto de 2022 - **Fecha de aprobación:** 18 de septiembre de 2023.

DOI: 10.15446/cp.v18n36.104483

Cómo citar este artículo:

APA: Contreras Peralta, J. La guerra Rusia-Ucrania: ¿un conflicto intratable?. *Ciencia Política*, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104483>

MLA: Contreras Peralta, J. "La guerra Rusia-Ucrania: ¿un conflicto intratable?". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104483>.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Los conflictos armados internacionales en el siglo XXI se han vuelto cada vez más complejos en sus fuentes, evolución, tipos de enfrentamientos, escala, gestión y resolución. Este artículo analiza las características de los conflictos armados internacionales intratables con base en el enfoque de la transformación de los conflictos y la aplicación de los modelos del mapeo y curva de los conflictos. Se analizan el contexto, los actores, las causas, los problemas y la dinámica de la guerra en curso entre Rusia y Ucrania para determinar si esta se perfila como un conflicto armado internacional intratable. Sin duda, la guerra Rusia-Ucrania es un conflicto armado internacional prolongado, con importantes posibilidades de que se transforme en un conflicto más amplio e intratable, por lo que es fundamental que los actores involucrados busquen alternativas a través de enfoques multifacéticos y diplomáticos para prevenir una escalada mayor y así encontrar soluciones sostenibles que promuevan la paz y la estabilidad en la región.

Palabras clave: conflicto armado internacional, defensa, derecho internacional humanitario, intratabilidad, geopolítica, paz, seguridad.

Abstract

International armed conflicts in the 21st century have become increasingly complex in their sources, evolution, types of confrontations, scale, management, and resolution. This article analyzes the characteristics of intractable international armed conflicts based on the conflict transformation approach and the application of conflict mapping and curve models. The context, actors, causes, issues, and dynamics of the ongoing war between Russia and Ukraine are examined to determine whether it is shaping up as an intractable international armed conflict. Undoubtedly, the Russia-Ukraine war is a protracted international armed conflict, with significant possibilities of evolving into a broader and intractable conflict. Therefore, it is crucial for the involved parties to seek alternatives through multifaceted and diplomatic approaches to prevent further escalation and find sustainable solutions that promote peace and stability in the region.

Keywords: Defense, Geopolitics, International Armed Conflict, International Humanitarian Law, Intractability, Peace, Security.

1. Introducción

El análisis del conflicto, entendido como una disputa por poder, intereses, valores, reclamos de estatus y recursos escasos, se ha centrado en identificar sus causas, actores y dinámicas (Boulding, 1962; USIP, 2003, p. 1). En este contexto, existen diversos marcos teóricos para el análisis de los conflictos, influenciados por enfoques que reflejan diversas perspectivas del mundo. Por ejemplo, el enfoque de Harvard resalta las discrepancias entre posiciones y sostiene que los conflictos pueden resolverse cuando los actores se centran en los intereses en lugar de las posiciones. El enfoque de las necesidades humanas, por su parte, argumenta que los conflictos son resultado de necesidades humanas básicas universales, las cuales deben ser analizadas, comunicadas y satisfechas para lograr alguna resolución. Por último, el enfoque de la transformación de los conflictos los considera interacciones destructivas o constructivas, dependiendo de cómo se gestionen o transformen a lo largo del tiempo (Contreras, 2022).

Los conflictos también pueden clasificarse dependiendo su naturaleza, sus causas, las partes en disputa (dos o más individuos, grupos, sociedades o Estados), su duración, intensidad, tipos de armas que se utilizan o si se utilizan armas en absoluto, por mencionar algunos criterios. Apelar a estas distinciones es clave para examinar los diversos tipos de actores y cuestiones, pues los diferentes grados de complejidad hacen que cada conflicto advierta un proceso y resultado diferente (Contreras, 2022).

En lo que respecta a los Conflictos Armados Internacionales (CAI¹), cabe mencionar que se han vuelto cada vez más complejos en las últimas décadas. Las reconfiguraciones en la política mundial contemporánea no reflejan el concepto tradicional CAI donde uno o más Estados usaban la fuerza entre sí. Los conflictos armados internacionales de ahora pueden iniciar como conflictos intraestatales (guerras civiles clásicas donde

1 El Derecho Internacional Humanitario (DIH), conocido como el derecho de guerra, rige los conflictos armados. El DIH establece que un Conflicto Armado Internacional (CAI) es aquel en el que se enfrentan “altas partes contratantes”, en el sentido de “Estados” (Convenio de Ginebra, 1949, Art. 2). En el centro de la definición de un CAI se encuentra el uso de la fuerza por parte de los Estados con independencia de la intensidad y duración. Asimismo, el DIH ofrece una definición de un Conflicto Armado No Internacional (CANI), que surge del enfrentamiento entre fuerzas gubernamentales y grupos armados subnacionales (no gubernamentales) o entre tales grupos únicamente (Convenio de Ginebra, 1949, Art. 2).

hay enfrentamientos armados entre las fuerzas armadas gubernamentales y algunos grupos subnacionales armados dentro del territorio de un solo Estado) que se internacionalizan dependiendo de la dinámica del conflicto y la incorporación de actores externos. No obstante, se reconoce que muchos conflictos armados, además, incluyen un elemento internacional, por ejemplo, un Estado puede usar la fuerza contra grupos armados no estatales en el territorio de otro Estado. Otro ejemplo de la internacionalización de los conflictos armados intraestatales se observa al momento de las intervenciones extranjeras en diversas formas y grados, como por ejemplo en las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas u otras operaciones de organismos regionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que transforman el resultado de un conflicto.

Debido a esta creciente complejidad en los conflictos del siglo XXI, en los últimos años se ha cuestionado la idoneidad del marco legal binario que distingue entre los CAI y los Conflictos Armados No Internacionales (CANI). Existen opiniones que sostienen que estos conflictos internacionalizados son nuevos tipos de conflictos armados o que constituyen una tercera categoría de conflicto armado, es decir, un conflicto armado transnacional o extraterritorial (Vité, 2009).²

A principios del siglo XXI los patrones principales de los conflictos armados evolucionaron significativamente en términos de sus fuentes: realistas o no realistas³; de su transformación: destructiva o constructiva; y por los tipos de enfrentamientos directos o indirectos, de gran escala, entre ejércitos convencionales o de baja escala. El hecho de que entre 2019 y 2020 el mundo haya enfrentado aproximadamente el mismo número de conflictos estatales que durante el colapso del sistema bipolar (1991)⁴, no significa que los conflictos reflejen los mismos patrones, pero sí que los conflictos se han vuelto intratables. El año 2020 estuvo

2 A pesar del debate sobre los nuevos conflictos, bajo el DIH existen solo dos tipos de conflictos armados: internacionales y no internacionales

3 Las fuentes realistas del conflicto incluyen la escasez de recursos, las posiciones limitadas y otras situaciones objetivas que producen diferencias en los intereses y las aspiraciones contrapuestas. Por otro lado, las fuentes no realistas del conflicto se atribuyen principalmente a las expresiones de ira, ansiedad y vergüenza ligadas al estrés personal o grupal (Ho-Won, 2008).

4 En 2019 se registraron 55 conflictos activos frente a los 56 de 2020 (Strand y Hegre, 2021).

dominado por muchos de los mismos conflictos que estaban presentes hace 30 años, y varios de ellos se remontan incluso a la desaparición de la Unión Soviética, como por ejemplo el conflicto entre Ucrania y Rusia, que escaló el 24 de febrero de 2022.

El objetivo de este artículo es analizar las particularidades de los conflictos armados internacionales intratables a través del enfoque de la transformación de los conflictos, con el fin de indagar si el conflicto actual entre Rusia y Ucrania se está desarrollando de manera destructiva o constructiva, y si está encaminado a convertirse en un conflicto intratable. Para lograr este objetivo, el artículo se divide en cuatro secciones: la primera consiste en esta parte introductoria; en la segunda se presenta un análisis de la tipología de los conflictos, pero enfocado en las características distintivas de los conflictos intratables y en los principales elementos para su análisis y comprensión; en la tercera sección, a través del uso de los modelos de mapeo y curva de los conflictos, se estudian las características del enfrentamiento entre Rusia y Ucrania para determinar si el conflicto tiene potencial de convertirse en uno de carácter intratable; y, finalmente, en la cuarta parte se plantean algunas consideraciones sobre los posibles escenarios futuros del conflicto.

2. Análisis de la tipología de los conflictos internacionales contemporáneos: conflictos intratables

En la Posguerra Fría surgieron debates acerca de las fuentes de los conflictos internacionales debido al surgimiento de nuevos actores, amenazas y riesgos a la seguridad internacional. A diferencia de los conflictos internacionales durante el siglo XX, basados en disputas ideológicas y políticas, los conflictos internacionales en el siglo XXI, de acuerdo con autores como Huntington, se ven alimentados por diferencias identitarias, religiosas y culturales (Huntington, 1993).

Esta tesis de Huntington, que ha tenido un gran impacto en el estudio de la política internacional, es conocida como “el choque de civilizaciones”, y ha sido bastante debatida gracias al aumento de los fundamentalismos religiosos, el terrorismo islámico y los atentados del 11 de septiembre de 2001, sucesos que securitarizaron fenómenos como la migración y la identidad, especialmente en Occidente. Dicha lógica de otredad y alteridad generó una lucha de “ellos contra nosotros” en

las civilizaciones que el autor identifica⁵. El modo clave de esta relación entre civilizaciones, de acuerdo con Huntington, no es otra que el conflicto y la competencia. Si bien los Estados siguen siendo actores importantes en la política global, han surgido conflictos entre civilizaciones a través de las llamadas líneas de fractura, es decir, aquellos Estados que se encuentran en la frontera o incluso divididos entre dos civilizaciones⁶. Pero aun cuando no estemos de acuerdo con la perspectiva de Huntington, su enfoque en las dimensiones culturales y religiosas de los conflictos globales ha contribuido a una comprensión más amplia de los desafíos en la política internacional contemporánea.

En este orden de ideas, se observan esfuerzos por definir y clasificar los diferentes tipos de conflictos armados en el siglo XXI. Sin embargo, la mayoría de las tipologías existentes muestran debilidades en el campo de la exhaustividad lógica, la exclusividad mutua de las categorías, la consistencia semántica y la neutralidad (Angstrom, 2001). Lo anterior ha propiciado que surjan nuevas clasificaciones basadas en criterios diversos, entre los que se cuentan como más relevantes: los antecedentes

-
- 5 Para la comprensión de la política internacional de la Posguerra Fría la tesis de Huntington divide al mundo en ocho civilizaciones principales: 1. civilización sínica: la cultura común de China y las comunidades chinas en el sudeste asiático, incluyendo a Vietnam y Corea; 2. civilización japonesa: la cultura japonesa es, distintivamente, diferente del resto de Asia; 3. civilización hindú: identificada como el núcleo de la civilización de la India; 4. civilización islámica: originaria de la Península Arábiga, se extendió por el norte de África, la Península Ibérica y Asia Central. Árabe, turco, persa y malayo se encuentran entre las muchas subdivisiones distintas dentro del islam; 5. civilización ortodoxa: centrada en Rusia y separada de la cristiandad occidental; 6. civilización occidental: centrada en Europa y América del Norte; 7. civilización de América Latina: comprende los países de América Central y del Sur con un pasado de cultura corporativista y autoritaria. La mayoría de los países son de mayoría católica; y 8. civilización africana: correspondiente a los países del continente africano (Huntington, 1993).
 - 6 No obstante, como argumenta Marchetti (Marchetti, 2009), las civilizaciones no tienen por qué chocar necesariamente, pero la historia demuestra que este es el resultado más probable. Permaneciendo anclada en la historia, la tesis del choque de civilizaciones pretende ser puramente descriptiva. Por el contrario, frente a esta tesis se encuentra el modelo del encuentro de civilizaciones que se inclina a concebir normativamente la posibilidad de diálogo y cooperación política entre diferentes culturas.

y causas del conflicto, y el tipo y función de las partes en el conflicto (conflictos interpersonales, intergrupales, intraestatales, entre actores subnacionales e interestatales). Asimismo, se han desarrollado clasificaciones con base en los instrumentos que utilizan las partes en un conflicto: conflictos armados o no armados, la intensidad, la duración, el nivel (local, nacional, regional, internacional y continental), el resultado (conflictos constructivos, destructivos e intratables) o la dinámica (conflictos estancados), por mencionar algunos.

Esto ha dado lugar al empleo de conceptos como: *guerra posmoderna*, *guerra de baja intensidad*, *guerra comunal*, *insurgencias*, *guerra intratable*, entre otros. En este contexto es que se presenta el análisis de los conflictos armados internacionales intratables abordados en este trabajo.

Cabe recordar que “antes de las Convenciones de Ginebra de 1949 prevalecía la regla de que las leyes de la guerra solo eran aplicables si había un estado legal de guerra entre dos o más Estados” (Ferraro y Cameron, 2015, p. 1211). El artículo 2, común a los Convenios de Ginebra, superó esta regla estricta al establecer que, además de la guerra declarada, los Convenios de Ginebra también serían aplicables si no se reconocía el estado de guerra (CICR, 1949). Así, a principios del siglo XX surgían numerosos conflictos armados que presentaban todas las características de una guerra sin estar precedidos de las formalidades establecidas en instancias como la Convención de La Haya (III), por ejemplo, relativa a la Apertura de Hostilidades de 1907. Siempre que se recurría a la fuerza armada de manera hostil entre dos o más Estados, se originaba, en consecuencia, un Conflicto Armado Internacional (CAI).

Para que exista un CAI, por tanto, el uso de la fuerza debe ser por parte de un Estado. Por eso es que los actos de personas privadas o grupos subnacionales no constituyen un CAI, a menos que las personas privadas actúen en nombre de un Estado (Akande, 2012). Como se puede observar, el debate de la clasificación de los conflictos armados se centra en el uso de la fuerza, es decir, si el uso de la fuerza es recíproco, en el sentido de que debe haber enfrentamientos armados entre dos Estados. En este sentido, un desafío contemporáneo para la clasificación de los conflictos armados es la cuestión de si el uso de la fuerza por parte de un Estado contra un actor no estatal o subnacional (por ejemplo, grupos de liberación nacional, guerrillas o grupos criminales, por mencionar algunos) en el territorio de otro Estado sin el consentimiento de este último equivale a un CAI, o si las fuerzas armadas de dos Estados deben ser involucradas para que exista un CAI (Geneva Academy, 2007). De igual modo,

ha surgido un debate sobre cómo algunos CAI llegan a un punto en el que se vuelven extremadamente difíciles de resolver o de encontrar una solución sostenible a largo plazo.

Sin duda, las reconfiguraciones en el sistema internacional a inicios del siglo XXI y el surgimiento de nuevos actores, amenazas y riesgos han generado un cambio en los patrones principales de los conflictos armados. En las últimas décadas, al menos tres tipos de conflictos armados se han producido: a) conflictos interestatales localizados de intensidad limitada –la intensidad refleja el nivel de violencia–⁷; b) conflictos intraestatales, guerras civiles intensas y fuertemente transnacionalizadas, principalmente en Estados débiles; y c) conflictos armados entre actores no estatales (Stepanova, 2020). En esta clasificación, los conflictos intraestatales, como las guerras civiles internacionalizadas y los conflictos no estatales, han aumentado⁸.

Como se mencionó antes, la dinámica de un conflicto depende de la intensidad y el tiempo, pues un conflicto tiende a escalar y retroceder. Por eso la curva del conflicto es un instrumento que nos permite identificar la evolución de los conflictos y sus diferentes fases a través del tiempo. Esto permite deconstruir sus dinámicas y tratar de gestionarlos.

7 La intensidad de un conflicto refleja la escalada/desescalada de violencia a través del tiempo que se traduce en la dinámica de un conflicto. Existen diversos modelos para analizar la intensidad y dinámica de un conflicto, por ejemplo, la curva del conflicto, la cual ilustra el aumento y la disminución de la intensidad de un conflicto a lo largo del tiempo. En la curva se pueden identificar diversas etapas en las que se pueden tomar medidas para prevenir, gestionar o resolver conflictos, utilizando herramientas de consolidación de la paz (Lund, 1996). Sumado al modelo anterior, el modelo de nueve etapas de Glasl es una excelente herramienta para rastrear el desarrollo de conflictos complejos y decidir estrategias adecuadas para su resolución o gestión (Glasl, 1982). Los niveles más altos de un conflicto involucran, por tanto, violencia abierta y, luego, luchas violentas sostenidas que pueden generar una espiral de violencia creciente hasta llegar al punto más alto: la guerra.

8 Según el Programa de Datos de Conflictos de la Universidad de Uppsala (UCDP), la cantidad de conflictos aumentó entre 1990 y 2020. Esta base de datos registra y clasifica los conflictos armados en todo el mundo (en el periodo 1945-2020), según el número de muertes relacionadas con enfrentamientos por año. De esta manera, las guerras se categorizan por tener más de 1000 muertes relacionadas con batallas al año, mientras que los conflictos menores comprenden entre 25 y 1000 muertes en batalla por año (Uppsala University, 2022).

No obstante, prevalecen conflictos armados prolongados, y en cierto grado intratables, que se caracterizan por su duración, persistencia, intratabilidad y mutabilidad. Estos conflictos incorporan otras variables como las tecnologías emergentes, la cobertura generalizada de los medios de comunicación y la inobservancia del Derecho Internacional Humanitario, por mencionar algunos de los principales rasgos de conflictos armados prolongados e intratables.

Los conflictos o guerras intratables se refieren a situaciones en las que las partes involucradas no pueden encontrar una solución mutua aceptable para poner fin al conflicto, a pesar de los esfuerzos y negociaciones realizadas. Estos conflictos a menudo involucran diferencias profundas y arraigadas en términos de identidad, territorio, recursos, ideologías, valores culturales o religiosos, lo que dificulta enormemente la posibilidad de llegar a un acuerdo. Un conflicto intratable se traduce, entonces, en una situación en la que no hay un resultado positivo ni una solución clara a la vista: son conflictos que eluden obstinadamente la resolución, a pesar del uso de las técnicas de gestión y manejo de conflictos. Y, además, estos han recobrado relevancia debido a la preocupación por el uso de la violencia prolongada de actores estatales o no estatales en las disputas por valores, creencias, ideas, intereses y estatus de poder. La búsqueda de reparación y/o la venganza son uno de sus factores motivadores.

Asimismo, los conflictos intratables están ampliamente extendidos y abarcan diversos aspectos en las relaciones entre múltiples actores, ya que se centran en cuestiones de identidad, diferencias morales irreconciliables y la búsqueda y jerarquía del poder. Hay varios ejemplos, como el conflicto entre Israel y Palestina, o las guerras civiles en Yemen y Siria, entre otras contiendas que se están librando en la actualidad. En contraste con las disputas basadas en intereses fácilmente manejables, los desacuerdos en torno a valores religiosos u otros pueden convertirse en amenazas para la identidad. De ahí que sea poco probable que las partes en conflicto cambien sus posturas con relación a las necesidades o valores que consideran vitales para sus propias identidades fundamentales y su supervivencia (Ho-Won, 2008).

Los conflictos intratables son inevitables, pues involucran disputas sobre cuestiones de recursos críticos: identidad, significado, justicia y poder. Son complejos, traumáticos y a menudo resisten los intentos de resolución, es decir, están arraigados y, por lo tanto, también pueden considerarse conflictos prolongados, ya que no solo perduran durante

largos períodos de tiempo, sino que pueden abarcar décadas e incluso generaciones enteras (Mitchell, 1997).

En resumen, tal como argumenta Coleman (Coleman, 2000), los conflictos intratables pueden ser definidos en términos amplios como aquellos conflictos que resultan ser recalcitrantes, intensos, estancados y extremadamente difíciles de resolver. Si bien el término *intratable* genera controversia debido a su connotación excesivamente negativa (los conflictos intratables parecen ser imposibles de resolver), es fundamental hacerles frente a través de enfoques diversos y multifacéticos que aborden las complejas dinámicas y características que los componen. De igual modo, es crucial comprender que, aunque estos conflictos pueden ser extremadamente desafiantes, no son necesariamente irresolubles.

Ahora bien, el análisis de los conflictos intratables revela cinco aspectos clave. En primer lugar, están enraizados en contextos históricos, culturales o socioeconómicos complejos, lo que complica la búsqueda de soluciones simples. Los conflictos intratables tienen una mayor probabilidad de surgir nuevamente o persistir en situaciones de cambios significativos, inestabilidad o falta de orden. Los contextos que brindan una sensación de estabilidad y estructura contribuyen a controlar estos conflictos. Esta dinámica es válida tanto para sistemas benignos y democráticos como para sistemas coercitivos y totalitarios, aunque las consecuencias difieren considerablemente (Coleman, 2000). Por ejemplo, un contexto de anarquía, de falta de autoridad global, de controles y equilibrios que regulen los sistemas, puede impulsar la aparición de conflictos prolongados e intratables.

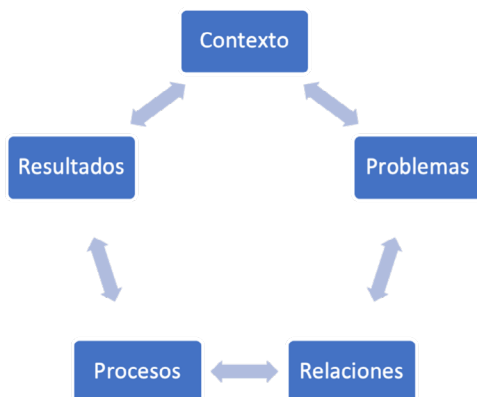
En segundo lugar, los conflictos intratables involucran problemas humanos y sociales que tienen una naturaleza paradójica y a menudo se entrelazan con algunos de los dilemas más cruciales de la existencia humana y social, pero no pueden ser resueltos de la manera convencional. Estos problemas reflejan polaridades (contradicciones estructuradas) basadas en necesidades, tendencias, principios o procesos humanos opuestos que tienen una respuesta paradójica frente a la mayoría de los esfuerzos por resolverlos (Coleman, 2000). Es decir, los problemas subyacentes son profundos y abarcan temas como amenazas a la identidad, el territorio, la seguridad, los recursos y los valores, siendo difíciles de separar.

En tercer lugar, los conflictos intratables se encuentran arraigados en relaciones perniciosas e inescapables con una compleja serie de problemas y una estructura social exclusiva. En general, las relaciones entre las partes en este tipo de conflictos se caracterizan por la desconfianza,

la hostilidad y las percepciones de amenazas que obstaculizan la cooperación y comunicación efectiva. Cabe mencionar que los conflictos intratables que persisten a lo largo del tiempo con fluctuaciones en su intensidad tienden a minar y debilitar la confianza y el potencial necesario para mantener relaciones constructivas o tolerantes (Coleman, 2000). Esta dinámica puede ser especialmente verídica cuando las partes involucradas en los conflictos están al borde de alcanzar la paz, solo para recaer nuevamente en el ciclo de la violencia.

En cuarto lugar, los conflictos intratables se caracterizan por procesos sociales adversos que tienen en su núcleo un torbellino de emociones. Estas emociones incluyen la humillación, la frustración, la ira, la amenaza y el resentimiento entre grupos, así como sentimientos arraigados de orgullo, autoestima y dignidad, entre otros (Coleman, 2000). Y aunque históricamente el análisis de las emociones para comprender los conflictos intratables ha sido subestimado, pues la línea entre la emotividad y la racionalidad tiende a difuminarse, en efecto, las emociones negativas alimentan hostilidades persistentes e impulsan respuestas extremas. Por lo tanto, reconocer y comprender el papel de las emociones resulta esencial para abordar y resolver conflictos de manera efectiva.

Por último, en quinto lugar, otra característica de los conflictos intratables es su desenlace. Estos conflictos culminan en un prolongado estado de angustia, tanto para los individuos como para las comunidades. La constante exposición a atrocidades, el sufrimiento humano, la separación de seres queridos, los actos de violación a los derechos humanos, las desfiguraciones corporales y las dolencias crónicas pueden socavar el espíritu de las personas y debilitar su capacidad para llevar una vida saludable (Coleman, 2000). Como se puede observar, los conflictos intratables, debido a su complejidad arraigada, conllevan a menudo desenlaces problemáticos y estados prolongados de angustia para individuos y comunidades afectadas. La exposición constante a la violencia y el sufrimiento puede causar trauma psicológico duradero, afectando la salud mental y emocional. Mientras la violencia y las condiciones precarias impactan negativamente la salud física, el desplazamiento masivo conlleva desafíos humanitarios. El ciclo de venganza perpetúa la espiral de violencia y destrucción, y los impactos económicos son palpables en la infraestructura y el empleo. Además, las generaciones futuras heredan traumas y desafíos de desarrollo. En conjunto, estos conflictos exigen enfoques integrales para abordar causas y necesidades subyacentes (ver Figura 1).

Figura 1. Características de los conflictos intratables

Fuente: Elaboración propia con base en Coleman (2003).

Como se puede observar en la Figura 1, estos cinco aspectos representan los elementos fundamentales de un conflicto intratable y prolongado. Para Coleman “estos elementos interactúan según un principio de causalidad circular, donde cada uno influye y a su vez es influenciado por los demás” (Coleman, 2003, p. 8). A través del desglose de las cinco características, Coleman propone doce subdimensiones para determinar si un conflicto es intratable o tratable (ver Tabla 1). De acuerdo con su planteamiento, los conflictos pueden prolongarse o volverse intratables debido a diversas razones, no obstante, si han perdurado por un período significativo, comparten en cierta medida algunas o todas las características.

Tabla 1. Diferencias entre los conflictos tratables e intratables

Características y subdimensiones	Conflicto tratable	Conflicto intratable
1. Contexto		Historia de opresión; dominio cultural y estructural generalizado, violencia, injusticia y victimización; élite aislada.
1.1. Dominio histórico e injusticia.	Historia de igualdad relativa; episodios limitados de dominio relacional o injusticia.	
1.2. Cambio, inestabilidad y anarquía.	Periodos de constancia y orden estable, equilibrio de poder, instituciones eficaces; situaciones fuertes.	Periodos de cambios rápidos y sustanciales; normas e instituciones comprometidas; cambios en las aspiraciones; cambios de poder y ambigüedad: anarquía.
2. Problemas		Polos dialógicos; dilemas paradójicos; negación, desprecio, diferenciación o respuestas dialécticas.
2.1. Polaridades humanas y sociales.	Problemas resolubles y finitos; potencial integrador o distributivo; acuerdos negociados.	
2.2. El simbolismo y la construcción de significados.	Asuntos aislados y tangibles; poco contenido latente; desconectado de otros temas y narrativas.	Interconexiones o problemas intrincados; alta centralidad; significado incrustado en supuestos básicos, creencias e ideologías.
3. Relaciones		Estructuras exclusivas; ineludibles; destruidas; motivos mixtos intensos con núcleos intratables.
3.1. Relaciones ineludibles y destructivas.	Estructuras inclusivas; eludibles; reparables; motivos mezclados con núcleos negociables.	
3.2. Identidades colectivas polarizadas.	No relacionadas con el conflicto; complejas, abiertas, adaptativas.	Identidades colectivas polarizadas; construidas alrededor de dimensiones arbitrarias del conflicto, monolíticas, exclusivas y frías.
3.3. Dinámicas internas.	Implica necesidades y motivos conscientes: los grupos están unificados; las agendas son encubiertas y explícitas.	Implica necesidades y mecanismo de defensas inconscientes: divisiones y fracciones intragrupo: agendas ocultas.
4. Procesos		Humillación, privación, pérdida y rabia, la lealtad y la dignidad son centrales; volatilidad construida socialmente.
4.1. Emocionalidad intensa.	Las emociones son principalmente superficiales o periféricas; pasajeras; restricciones socialmente construidas.	
4.2. Procesos sociales malignos.	Intensidad baja a moderada; violencia mínima o encuentros no violentos; ámbito moral inclusivo.	Alta intensidad; espirales escalatorias; cambios psicológicos y estructurales; exclusión moral; atrocidades violentas.
4.3. Omnipresencia y complejidad.	Límites claros; complejidad baja a moderada: pocos niveles y partidos; estables.	Penetrante; alta complejidad; multinivel; multipartidario; volátiles.

Características y subdimensiones	Conflicto tratable	Conflicto intratable
5. Resultados. 5.1. Traumas prolongados.	Inquietante y provocador de ansiedad, cuando es traumático se aborda de manera efectiva.	Trauma individual y comunitario; confianza fracturada; reprimido o sin abordar.
5.2. Duración continúa	Breve lapso, resoluciones sostenibles; normas constructivas; compromisos cambiantes.	Rivalidades históricas; ciclos duraderos de intensidad baja a alta y viceversa; normas destructivas; perpetuación intergeneracional; compromisos duraderos.

Fuente: Elaboración con base en Coleman (2003).

En el siglo XXI los conflictos intratables en el sistema internacional parecen ser potencialmente catastróficos. Se distinguen por su violencia, duración, intensidad, causas subyacentes y por los costos⁹ que cobran en las sociedades involucradas. En muchos casos, las partes se enfrentan a rivales con importantes asimetrías de poder, como en el enfrentamiento entre Palestina e Israel, y, en consecuencia, son conflictos que tienden a encerrarse en un círculo vicioso de escalada y desescalada de violencia crónica (Rosler et al., 2021).

La dinámica, prolongación, intransigencia, complejidad y traumas asociados con los conflictos intratables contemporáneos presentan desafíos sustanciales para la comprensión y el análisis de la actualidad. Los conflictos intratables muestran una dificultad aparente e insuperable en su resolución; una dificultad que está justificada por diversas razones. Su estructura paradójica, la profundidad de sus significados, la carga emocional que llevan consigo, su complejidad y los efectos traumáticos que generan suelen ser abrumadores, tanto para las partes involucradas como para los observadores externos. El ciclo interminable de privación, intensificación de tensiones, violencia y represión que los acompaña provoca su intratabilidad (Coleman, 2003).

No existe una única y definitiva teoría que pueda dar cuenta de la naturaleza intratable de estos fenómenos volátiles y destructivos. Cada característica mencionada aporta cierta comprensión sobre las múltiples causas, estados y procesos involucrados en la inabarcabilidad. Sin embargo, es la interacción compleja de estas características lo que conduce a

9 Los costos implican: pérdidas de vidas humanas, recursos materiales, supresión de principios democráticos (costo político) y los relacionados con la salud mental, la economía, entre otros.

la persistente obstinación de estos conflictos (Coleman, 2003). En los últimos años, el surgimiento y la prolongación de los conflictos armados internacionales confirman que su resolución es una empresa a largo plazo, pues desde el 2020 se han mantenido activos los que estaban presentes desde hace más de 30 años. Varios de ellos se remontan a la desaparición de la Unión Soviética, como por ejemplo el conflicto entre Rusia y Ucrania, que escaló a su punto más alto, la guerra, en febrero de 2022.

3. Análisis y comprensión del conflicto armado entre Rusia y Ucrania: ¿conflicto armado internacional intratable?

Este apartado presenta el análisis de la guerra entre Ucrania y Rusia de 2022 mediante el estudio sistemático del perfil, las causas, los actores y la dinámica del conflicto, con el fin de identificar si están presentes las características de un conflicto armado intratable (Contreras, 2022). Para ello, se emplean los modelos de mapeo y la curva de los conflictos. De esta manera, se busca determinar la presencia o ausencia de las características propuestas por Coleman (Coleman, 2003) con el propósito de evaluar la transformación del conflicto y proporcionar evidencia de su tratabilidad o intratabilidad (consultar Tabla 1).

Para empezar, el perfil de la guerra entre Rusia y Ucrania refleja el *contexto* político, económico y sociocultural, por ejemplo: la historia reciente, su régimen político, estructura económica, posición geopolítica y composición social, por mencionar algunos elementos. Asimismo, el perfil presenta los *problemas* políticos, económicos, ecológicos y sociales emergentes dentro los cuales encontramos los procesos de reforma, calidad de la democracia, protestas, presencia de fuerzas armadas, conflictos electorales, entre otros.

El perfil del conflicto también identifica las *áreas específicas* propensas y afectadas que pueden ubicarse dentro del contexto, como por ejemplo, las áreas de influencia de actores específicos, que para el caso presente son: la OTAN, la Unión Europea, Estados Unidos y China; y los focos de poblaciones socialmente marginadas o excluidas, por ejemplo, la población rusa y/rusófona de las regiones de Crimea y el Dombás. A su vez, los antecedentes de conflictos son fundamentales porque reflejan los eventos críticos, esfuerzos de mediación e intervención externa.

Para comprender el contexto de la guerra entre Rusia y Ucrania es fundamental, además, identificar las *causas* potenciales y existentes del conflicto, así como los posibles factores que aportan a la paz. “Las

causas de los conflictos pueden definirse como aquellos factores que contribuyen a los agravios de las personas” (Smith-Höhn, 2009, p. 6), y pueden ser estructurales o próximas, con diversos desencadenantes que actúan como catalizadores, bien sean eventos violentos o declaraciones provocadoras, que intensifican las hostilidades. Comprender esta combinación de factores ayuda a prevenir, manejar y resolver conflictos de manera más eficaz.

Las causas estructurales, también llamadas fundamentales, son factores sistémicos generalizados de largo plazo e incorporados en las estructuras políticas, en las normas y en el tejido social que generan conflictos violentos, mientras que las causas próximas son factores que pueden acentuar las causas estructurales y contribuir a una escalada de la violencia en el conflicto, un síntoma aparente de un problema más profundo. Finalmente, los desencadenantes son actos clave únicos que tienen el potencial de intensificar un conflicto violento (Herbert, 2017; Smith-Höhn, 2009), pues aunque un conflicto armado tenga su origen en causas económicas y materiales, puede expandirse rápidamente a diferencias de identidad que se traducen en conflictos más complejos, con una variedad de cuestiones relacionadas a la disponibilidad de recursos y a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Así, los conflictos intratables y prolongados tienden a generar nuevas causas que dificultan su gestión y contribuyen a su estancamiento. A su vez, a medida que se identifican las principales causas y factores que contribuyen al inicio de un conflicto, se reconoce su multidimensionalidad y multicausalidad (Ho-Won, 2008).

De igual modo, la identificación de los *actores* es fundamental para el análisis de los conflictos. Los *actores* son todos aquellos involucrados o afectados por un conflicto, entre los que se incluyen las personas, los grupos y las instituciones que contribuyen al conflicto o se ven afectados por él de manera positiva o negativa, así como los que participan en el tratamiento del conflicto. “Los actores difieren en cuanto a sus objetivos, intereses, posiciones, capacidades para lograr ciertos *resultados* y en sus *relaciones* con otros actores” (Resource Pack, 2004, p. 4). Como se puede inferir, esta definición identifica a aquellos actores que ejercen un impacto directo o indirecto en el conflicto, por ejemplo, los combatientes y las víctimas (Herbert, 2017). Además, dentro de la categoría de actores se incluyen a los “principales, secundarios y externos al conflicto, quienes representan a grupos y/o individuos interesados en mantener el conflicto y/o construir la paz” (Peacebuilding Center, 2013, p. 14).

Ahora bien, la dinámica de un conflicto es la interacción entre el perfil del conflicto, los actores y las causas. Entender la dinámica de los conflictos, reflejada en dos dimensiones, intensidad y tiempo, es útil para identificar las fases del conflicto, la escolda, desescolda y –en ellas– las ventanas de oportunidad, los *procesos* y los escenarios posibles de enfrentamientos. La construcción de escenarios brinda, a su vez, una evaluación de lo que puede suceder en un contexto dado y en un marco de tiempo específico. En este orden de ideas, al analizar un conflicto internacional armado se pueden construir tres escenarios:

(a) el mejor escenario (es decir, aquel que describe el resultado óptimo del contexto actual); (b) un escenario de mantenimiento del *status quo* (es decir, el que describe la evolución continua de las tendencias actuales); y (c) el peor de los casos (es decir, aquel que describe el peor resultado posible) (Resource Pack, 2004, p. 5).

Perfil, causas, actores y dinámica del conflicto entre Rusia y Ucrania en el siglo XXI

El perfil del conflicto entre Rusia y Ucrania se obtiene del análisis del *contexto* y la dinámica de las *relaciones* adversas entre los distintos actores. Las acciones de las partes principales, secundarias y marginales se ubican en el contexto más amplio de las transformaciones geopolíticas y geoeconómicas en Eurasia, la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a Ucrania, y las fortalezas y debilidades económicas y militares de Rusia.

La confrontación de Rusia con Occidente por Ucrania se enmarca en la búsqueda del presidente ruso Vladímir Vladímirovich Putin de poner fin a la historia rusa de pérdidas y humillaciones causadas por la desintegración de la Unión Soviética (URSS) (1922-1991), proceso que él ha considerado la mayor tragedia geopolítica del siglo XX (Sinyakov, 2005)¹⁰. Esta valoración de Putin es también la de una amplia mayoría de ciudadanos rusos: “67 % lamentan la desaparición de la URSS” (VTSIOM, 2021).

10 En 2005, en su discurso anual sobre el estado de la nación ante el Parlamento y los principales líderes políticos del país, Putin afirmó que la desintegración de la Unión Soviética fue la mayor tragedia geopolítica del siglo XX y una tragedia para los rusos

Después de la desintegración de la URSS, de la cual Ucrania era miembro, el Estado ucraniano¹¹ se encontró posicionado entre dos bloques: la Unión Europea y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), es decir, quedó en la línea de fractura¹². No obstante, Ucrania mantenía su mayor relación comercial con Rusia, aunque para reducirla los gobiernos ucranianos buscaron acuerdos con la Unión Europea (UE) que no perjudicarán las relaciones con su principal socio comercial.

Las protestas en Ucrania desde noviembre de 2004 hasta enero de 2005, en el contexto de las elecciones presidenciales en las que hubo fuertes acusaciones de fraude electoral a favor de Víktor Fiódorovich Yanukóvich, lograron anular las elecciones y repetir la jornada electoral de la que salió victorioso Víktor Yúshchenko (2005-2010), quien llegó al poder con una política pro-Unión Europea. Aún así, Ucrania siguió siendo un importante socio comercial de Rusia y, de hecho, la Unión Económica Euroasiática conformada por Kazajistán, Bielorrusia y Moscú buscó mejorar los vínculos con Ucrania para evitar que se uniera a la UE. Pero en 2013, para contrarrestar la influencia euroasiática, la UE ofreció a Ucrania un acuerdo de asociación conocido como el Área de Libre Comercio Integral y Profunda (DCFTA) (Lane, 2016).

Con estos antecedentes, el perfil del conflicto en proceso entre Rusia y Ucrania (partes principales) no solo refleja el contexto geopolítico en la región euroasiática, sino también la historia reciente y el lugar de Ucrania en la línea de fractura entre Occidente y la tutela rusa, justificada en la visión geopolítica de la Nueva Rusia (*Novorossiya*)¹³. Este término

11 Ucrania formó parte de la Unión Soviética hasta 1991. Como parte de Europa del Este es el segundo país más grande de Europa después de Rusia.

12 Ucrania nunca fue miembro formal de la CEI ya que no ratificó el estatuto de la organización, a pesar de haber sido un Estado fundador. Sin embargo, tenía una participación activa en él.

13 La visión geopolítica *Novorossiya* tiene más de 250 años; el término hace referencia a una nueva provincia rusa (Guberniya) creada en los territorios poco poblados al norte del Mar Negro, controlados en parte por los Zaporog cosacos y en parte por el kanato de Crimea, respaldado por el Imperio Otomano. Durante la etapa de Catalina la Grande los territorios fueron reconquistados y anexados al Imperio Ruso en 1764. En 1803 *Novorossiya* se dividió en tres provincias más pequeñas, pero no fue sino hasta 1874 que fueron integradas dentro de la gobernación general de *Novorossiya*. Durante la mayor parte de su historia el centro de su política fue Odesa (O'Loughlin et al., 2017).

hace referencia a una gran franja de territorio reconquistada por la Rusia imperial durante el siglo XVIII, perteneciente al Imperio Otomano, que cubría aproximadamente un tercio de lo que ahora es Ucrania (incluida Crimea) (O'Loughlin et al., 2017). Las declaraciones, decisiones y acciones de Vladimir Putin han revelado que el objetivo del Kremlin es, una vez más, establecer su dominio sobre las tierras que alguna vez llamaron “Novorossiia” y llevar su control mucho más allá de los límites históricos de esta región, para incluir a otras provincias contiguas con grandes poblaciones de habla rusa, como la que se encuentra en la región del Dombás (Lane, 2016).

Este es el contexto en el que debe situarse la competencia geopolítica entre Occidente y ciertas economías emergentes, en particular China y Rusia, y en el que debe dirimirse la cuestión de su supuesto imperialismo. La Rusia de Putin es una nación capitalista, en un sentido significativo y, como tal, el Estado ruso ha buscado soluciones a sus problemas de seguridad a través de los medios a su disposición, incluyendo su *Hard Power* (poder duro). (Lane, 2016).

Con base en el análisis del contexto, los problemas geopolíticos, económicos y sociales emergentes, los antecedentes del conflicto y la influencia de actores específicos, la guerra entre Rusia y Ucrania es un conflicto armado internacional que se ha prolongado debido al involucramiento de actores secundarios e influyentes activamente en una dinámica de escaladas y desescaladas a lo largo de los últimos años. Un enfoque en la economía política de la región y en la volátil economía y geopolítica del imperialismo en una era de creciente multipolaridad nos permite analizar el enfrentamiento en Ucrania, entender las causas y dinámicas de la evolución del conflicto, y evaluar el potencial de su tratabilidad o intratabilidad.

Causas del conflicto entre Rusia y Ucrania

Los conflictos son fenómenos multidimensionales y multicausales. En este apartado, se identifican las principales causas y factores que contribuyen al conflicto entre Rusia y Ucrania, y se establecen los vínculos y sinergias entre las causas y los resultados con el fin de identificar las características y subdimensiones de un conflicto tratable/intratable.

En la literatura y la prensa se presentan diversos análisis que reflejan diferentes interpretaciones, perspectivas, argumentos y conclusiones sobre las causas del conflicto ruso-ucraniano. Se observan posiciones tradicionales en las que las causas se identifican con las reminiscencias

del imperialismo ruso; posiciones revisionistas a través de las cuales se explica el conflicto debido a la expansión de Occidente, la OTAN y la Unión Europea; y posiciones post-revisionistas, que son una mezcla de ambas interpretaciones (Chotiner, 2022).

La prensa occidental sostiene que las causas subyacentes del conflicto en Ucrania se encuentran en las políticas imperialistas de Vladimir Putin, mientras que los medios rusos enfatizan el papel de los motivos nacionalistas ucranianos avivados por los intereses de Occidente. Lo anterior abre el debate sobre la desinformación de los medios, tanto occidentales como rusos, acerca de la guerra en Ucrania. Ambas posiciones y partes en disputa, no obstante, se consideran amenazas agresivas.

En otras palabras, el conflicto en Ucrania ha sido interpretado de manera divergente en los medios de distintos países, especialmente en Occidente y Rusia. Los problemas del conflicto son complejos y reflejan las agendas políticas de los actores involucrados: la visión occidental se ha enfocado en la anexión de Crimea por parte de Rusia y su respaldo a los separatistas en el este de Ucrania, atribuyéndolo a la política expansionista de Putin para aumentar la influencia rusa y debilitar a Ucrania en su acercamiento a Occidente; los medios rusos, por su parte, resaltan los intereses nacionalistas ucranianos y la intervención occidental, argumentando que las protestas pro-occidentales llevaron a la destitución de Yanukovych y agravaron las tensiones.

Antes del Euromaidan¹⁴ –las movilizaciones que propiciaron el reemplazo de Yanukovich (2010-2014) como presidente de Ucrania– no existían pruebas de que Rusia planeara desestabilizar el país, aun cuando durante este tiempo, como afirma Lane, “la minoría rusa sufriera discriminación lingüística por parte de las autoridades ucranianas” (Lane, 2016, p. 636). En este orden de ideas, una de las causas de la guerra civil en

14 El movimiento de protesta y manifestaciones en la plaza de la independencia de Kiev, conocido como el “Euromaidan” o la “Revolución de la Dignidad”, fue de índole europeísta y nacionalista. Los manifestantes no solo demandaron un acercamiento con la UE, también exigieron el respeto de los derechos humanos, un cambio de régimen político y el fin de la corrupción endémica del país. El Euromaidán dio lugar a un cambio en el régimen político, un retorno a la política exterior pro-europea y un contra movimiento antimaidán que culminó con la anexión de Crimea por parte de Rusia y alimentó la guerra del Dombás entre el gobierno de Ucrania y las fuerzas separatistas rusas.

Ucrania ¹⁵se encuentra en Kiev y en las políticas de la dirigencia nacional (Khan and Habibullah, 2017). Es decir, las causas que subyacen a las acciones e intereses de los principales actores no son meramente disputas económicas-políticas (como se verá en el siguiente apartado), sino también militares e ideológicas entre los diversos actores involucrados.

La invasión de la Federación Rusa a Ucrania, que inició el 24 de febrero de 2022, se perfila a convertirse como el conflicto armado internacional más grande en Europa desde 1945. Uno de sus antecedentes inmediatos se encuentra a principios de 2014, después de la anexión de Crimea por parte de Rusia¹⁶. Un año antes se habían desarrollado en Kiev protestas en contra del entonces presidente ucraniano Víktor Fiódorovich Yanukóvich (2010-2014) por rechazar un acuerdo para una mayor integración económica con la UE, lo que derivó en un gran número de protestas, reprimidas luego por las fuerzas de seguridad del Estado, y en la huida del presidente Yanukovich del país en febrero de 2014, su posterior destitución y la elección de Petró Oleksiýovich Poroshenko como presidente (2014-2019).

En marzo de 2014 Rusia tomó el control de Crimea con la justificación de proteger los derechos de los ciudadanos rusos y de los rusófonos en la península y el sureste de Ucrania. Posteriormente, Moscú se anexó la península después de que sus habitantes votaran en referéndum por su independencia y manifestaran el deseo de unirse a la Federación Rusa. Este *status quo* intensificó las divisiones étnicas y generó que los separatistas prorrusos de las regiones de Donetsk y Lugansk, en el este de Ucrania, celebrarán un referéndum para declarar su independencia de Ucrania en 2014¹⁷.

15 La guerra civil en las provincias de Donetsk y Luhansk, conocida como la “guerra de la región del Dómbas” (2014-2022), que hace parte de la guerra ruso-ucraniana, estalló después de las protestas del Euromaidan y la posterior Revolución de la Dignidad. Las tensiones iniciaron inmediatamente después de la anexión de Crimea por parte de Rusia.

16 La anexión de Crimea por parte de Rusia se ha cuestionado en el Derecho Internacional. Rusia intervino militarmente en la península de Crimea en los primeros meses de 2014. En ese mismo año, Crimea proclamó su independencia a través de un referéndum y posteriormente se incorporó a Rusia mediante el Tratado de Adhesión de la República de Crimea a Rusia del 22 de marzo de 2014.

17 Al declararse independientes las Repúblicas Populares de Donetsk y Luhansk (DPR y LPR, respectivamente), y después de su reconocimiento por parte de Rusia (21 de

A finales de 2014 e inicios de 2015 se celebraron los acuerdos de Minsk para poner fin a la guerra en la región de Dombás en Ucrania. El primero, conocido como “Protocolo de Minsk de 2014”, fue celebrado por el Grupo de Contacto Trilateral sobre Ucrania, integrado por Ucrania, Rusia y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con la mediación de Francia y Alemania. Este acuerdo, sin embargo, no fue reconocido por los entonces líderes de la autoproclamada República Popular de Donetsk (RPD) y la República Popular de Luhansk (LPR). El acuerdo, que buscaba lograr un alto al fuego, la retirada de armamento pesado y el control total del gobierno ucraniano en toda la zona del conflicto, fue infructuoso.

Como no se logró, entonces, desescalar el conflicto a través del acuerdo de Minsk, Francia y Alemania presentaron un nuevo plan de paz el 7 de febrero de 2015, elaborado después de sostener conversaciones con el presidente ucraniano Petro Poroshenko y el presidente ruso Vladimir Putin. El plan se presentó en respuesta a la propuesta de Estados Unidos de enviar armamento al gobierno ucraniano. El 12 de febrero las partes enfrentadas acordaron un nuevo conjunto de medidas para establecer la paz. Estas incluían un alto incondicional al fuego, la retirada de armamento pesado del frente, la liberación de prisioneros de guerra y la reforma constitucional en Ucrania con el fin de otorgar autogobierno a ciertas áreas del Dombás. Además, se buscaba el restablecimiento del control de la frontera estatal por parte del gobierno ucraniano. Pero si bien la lucha disminuyó luego de la firma del acuerdo, este nunca se cumplió del todo y sus disposiciones nunca se implementaron por completo (UNIAN, 2018).

En Occidente se ha condenado a Rusia por la invasión a Ucrania y por no respetar los principios del Derecho Internacional Público. Se argumenta que una de las causas del conflicto reside en las ambiciones imperiales rusas, es decir, en la intención de conquistar Ucrania con el propósito de recrear una Rusia más grande que recuerde a la antigua Unión Soviética; por lo tanto, Occidente considera que tiene la responsabilidad de contenerla. Sin embargo, no existen pruebas que respalden la narrativa sobre los objetivos geopolíticos de Rusia, a pesar de las declaraciones de Putin en las que afirma que Ucrania es un estado artificial, que los rusos y ucranianos son un mismo pueblo con una historia común,

febrero de 2022), los grupos separatistas armados respaldados por Moscú escalaron el conflicto armado con las fuerzas gubernamentales ucranianas.

y que el colapso de la Unión Soviética fue “la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX”, a lo que ha añadido, “quien no extraña a la Unión Soviética no tiene corazón y quien la quisiera de vuelta no tiene cerebro” (Mearsheimer, 2022).

En 2021 Putin enfatizó que Rusia aceptaba “la nueva realidad geopolítica que tomó forma después de la disolución de la URSS” (Putin, 2021) y reiteró su argumento el día en que anunció que Rusia invadiría Ucrania. Asimismo, declaró que Rusia ha

estado tratando a todos los nuevos Estados postsoviéticos con respeto y continuará actuando de esta manera. Respeta y respetará su soberanía, como lo demuestra la asistencia que brindó a Kazajistán cuando enfrentó eventos trágicos y un desafío en términos de su condición de Estado e integridad. Sin embargo, Rusia no puede sentirse segura, desarrollarse y existir mientras enfrenta una amenaza permanente del territorio de la actual Ucrania. (Putin, 2022).

Como se pudo ver, Putin no estaba interesado en convertir a Ucrania en parte de la nueva Rusia; estaba interesado en asegurarse de que no se convirtiera en un “trampolín” para la agresión Occidental contra Rusia y evitar que la ampliación de la OTAN extendiera el orden internacional liberal en Europa del Este e hiciera que todo el continente se pareciera a Europa Occidental. Con base en estas consideraciones, una de las causas subyacentes del conflicto armado entre Rusia y Ucrania radica, por tanto, en la prevención de la transformación de Ucrania en un bastión occidental en las fronteras de Rusia; prevención que se lleva a cabo a través de tres estrategias principales, evitar:

1. La integración de Ucrania en la Unión Europea.
2. La promoción de Ucrania como una democracia liberal de orientación occidental.
3. La inclusión de Ucrania en la OTAN (Mearsheimer, 2022).

Las estrategias mencionadas anteriormente se identifican en los esfuerzos continuos de la OTAN por fortalecer las capacidades militares de Ucrania. Además, se observa un renovado entusiasmo por lograr estos objetivos, tanto en Kyiv como en Washington, con la llegada de Joseph Robinette Biden Jr. (2021-2025) a la presidencia de los Estados Unidos y de Volodímir Oleksándrovich Zelenskyy (2019-2024) a la presidencia de Ucrania. Zelenskyy, quien nunca había mostrado intenciones de adherir Ucrania a la OTAN y que pedía trabajar con Rusia para resolver la crisis iniciada en 2014, cambió de rumbo a principios de 2021. No solo abrazó

la expansión de la OTAN, sino que también adoptó un enfoque de línea dura hacia Moscú (Mearsheimer, 2022).

Otra de las principales causas del conflicto en curso en Ucrania se encuentra en el hecho de que Estados Unidos, durante la presidencia de George W. Bush (2001-2009) y sus aliados de la OTAN, tomaron la decisión en 2008 de incluir a Ucrania y Georgia en dicha alianza. Es importante mencionar que la estrategia de la alianza noratlántica de incorporar a Georgia en la OTAN desencadenó una guerra entre Georgia y Rusia en agosto de 2008,¹⁸ y que esta estrategia respecto a Ucrania fue mantenida en las posteriores administraciones estadounidenses. La *relación* entre la expansión de la OTAN y el conflicto en Ucrania es, sin duda, compleja. Aunque la expansión hacia Europa del Este, incluyendo a Ucrania y Georgia, buscaba estabilidad y apoyo para países alineados con la OTAN, generó preocupaciones en Rusia. Aun así, el conflicto ucraniano no sé originó sino hasta la Revolución Ucraniana de 2014, lo que llevó a la anexión de Crimea y a los conflictos en Donetsk y Lugansk.

Mapeo del conflicto: actores principales

La elaboración del mapeo de un conflicto posibilita la identificación y evaluación de los actores clave involucrados y proporciona una representación gráfica de:

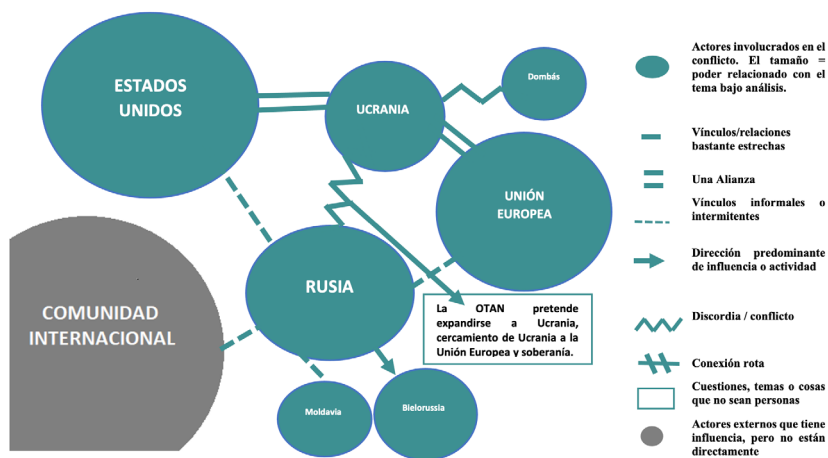
1. Las partes en conflicto y su grado de “poder” o influencia en el mismo.
2. Sus interacciones mutuas y relaciones recíprocas.
3. Los temas o asuntos centrales que constituyen el conflicto (ver Figura 2) (Ho-Won, 2008).

Este enfoque actúa como una herramienta analítica que ofrece una representación visual de los elementos fundamentales de un conflicto. Como se puede observar en la Figura 2, la disputas entre las fuerzas del gobierno ucraniano y los separatistas prorrusos por el control de gran parte de las dos provincias altamente industrializadas de Donetsk y Lugansk en 2014, iniciadas después del movimiento de protesta del Euromaidan y la posterior Revolución de la Dignidad, es el antecedente

18 El conflicto se remonta al contexto de la guerra civil en Georgia causada por el intento de Osetia del Sur y Abjasia de lograr su propia independencia. Después de que el entonces presidente georgiano Mikheil Saakashvili (2004-2013) enviara tropas a la provincia rebelde de Osetia del Sur, Rusia salió en su defensa y empezó un conflicto de cinco días que terminó con un alto al fuego el 12 de agosto de 2008, con las tropas rusas a corta distancia de la capital de Georgia.

del conflicto entre Rusia y Ucrania, un conflicto que se internacionalizó y que se ha *prolongado* a través de la escalada de la violencia¹⁹.

Figura 2. Mapeo del conflicto entre Rusia y Ucrania 2022



Fuente: Elaboración propia.

La llamada guerra del Dombás se internacionalizó con la anexión de Crimea por parte de Rusia (2014). Ucrania y muchos otros países de la comunidad internacional, como Estados Unidos, y países miembros de la Unión Europea condenaron la anexión por considerarla una violación del derecho internacional y de los acuerdos rusos que salvaguardan la integridad territorial de Ucrania. Rusia fue suspendida del entonces G8 e iniciaron las sanciones económicas contra Moscú; la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) también rechazó el referéndum y la anexión, y adoptó una resolución que afirma la integridad territorial de Ucrania. Si bien Rusia, Ucrania, Francia y Alemania firmaron los acuerdos de Minsk (2014 y 2015) que finalmente detuvieron el avance de las tropas y redujeron significativamente los combates, los acuerdos fracasaron y la lucha se transformó en una guerra de trincheras.

Después de la anexión de Crimea por parte de Rusia, Estados Unidos argumentó que las tropas rusas concentradas en la frontera oriental de Ucrania podrían estar preparándose para ingresar a las regiones orientales del país, y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

19 De abril de 2014 al 31 de diciembre de 2021 se registraron un total de 3.106 muertes de civiles relacionadas con el conflicto en Ucrania.

advirtió que las mismas tropas estaban en condiciones de apoderarse de la provincia separatista moldava de habla rusa de Transnistria. En este contexto, se observan actores con diversas *relaciones* determinadas por sus capacidades de poder duro y suave para influir en la dinámica del conflicto; los actores principales serían: Ucrania, las autodenominadas repúblicas independientes del Dombás y Rusia, y los actores secundarios: Estados Unidos, la Unión Europea, la Asamblea y el Consejo de Seguridad de la ONU, y la OTAN. Estos actores, no cabe duda, han contribuido a la escalada del conflicto. La comunidad internacional también ha condenado la invasión de Rusia en Ucrania, pero algunos países como Bielorrusia, China y otros de América Latina han mantenido posiciones neutrales al no imponer sanciones a Rusia, incluso después de que el conflicto alcanzara su punto máximo el 24 de febrero de 2022.

En este escenario de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, las relaciones entre los actores secundarios se caracterizan por complejas dinámicas geopolíticas y alianzas estratégicas. Estados Unidos, como potencia global, ha condenado la invasión y ha aplicado sanciones a Rusia, además de liderar la movilización internacional en contra de esta acción. La Unión Europea (UE) también ha condenado la invasión y ha impuesto sanciones, aunque la unidad varía entre sus miembros debido a los distintos intereses económicos y relaciones con Rusia, especialmente en temas energéticos. En el Consejo de Seguridad de la ONU se han observado divisiones, ya que algunos países, como China y Rusia, han vetado medidas más enérgicas. La OTAN ha reforzado su apoyo a Ucrania, ha aumentado su disuasión en Europa del Este y ha intensificado la tensión con Rusia. Y en relación con los países neutrales, Bielorrusia mantiene su neutralidad debido a su cercanía con Rusia, China busca la solución pacífica y evita posiciones firmes, y los países de América Latina pueden optar por mantenerse neutrales, según sus propios intereses y relaciones bilaterales.

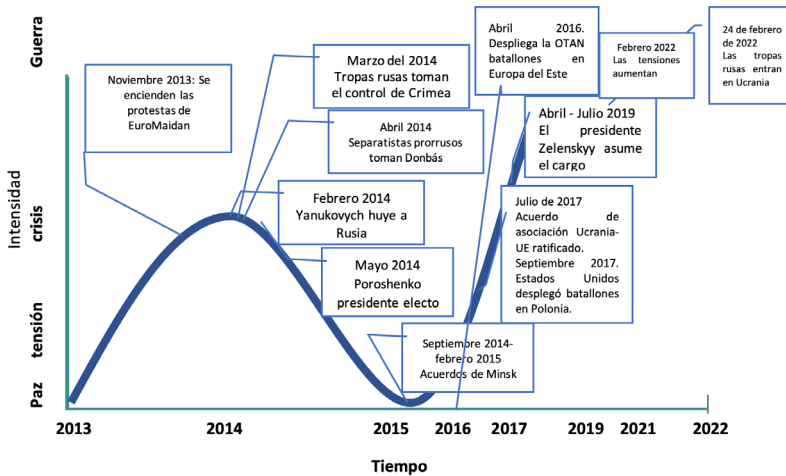
Dinámica del conflicto entre Rusia y Ucrania: hacia la intratabilidad

La dinámica del conflicto entre Rusia y Ucrania es la interacción entre el perfil del conflicto, los actores y las causas. Los principales acontecimientos del conflicto reflejan la intensidad para identificar las escaladas, desescaladas, prolongación, contracción o estancamiento del conflicto. La dinámica del conflicto ruso-ucraniano tiene sus antecedentes en la guerra civil en Ucrania, y la escalada de tensiones, crisis y guerra en la

anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 (ver Gráfica 1), pues la crisis intensificó las divisiones étnicas que generaron los movimientos separatistas prorrusos de las regiones de Donetsk y Lugansk en el Este de Ucrania.

Gráfica 1. La curva del conflicto entre Rusia y Ucrania 2013-2022

Fuente: Elaboración propia.



El conflicto armado en la región estalló rápidamente entre las fuerzas respaldadas por Rusia y el ejército ucraniano en 2014, y luego pasó a un punto muerto activo con bombardeos a lo largo de la línea de frente que separaba las regiones fronterizas controladas por Rusia y Ucrania. A partir de febrero de 2015, Francia, Alemania, Rusia y Ucrania intentaron iniciar negociaciones y mediar en el cese de la violencia a través de los Acuerdos de Minsk. En abril de 2016, la OTAN anunció que la alianza desplegaría cuatro batallones en Europa del Este para disuadir una posible futura agresión rusa en otras partes de Europa, especialmente en la región del Báltico. En septiembre de 2017, Estados Unidos también desplegó dos brigadas de tanques del ejército estadounidense en Polonia para reforzar aún más la presencia de la OTAN en la región (Center for Preventive Action, 2023).

Con el aumento de las sanciones por parte de Estados Unidos en 2018, la venta de armas antitanque a Ucrania y sus ejercicios militares aéreos conjuntos con Estados Unidos y otros países de la OTAN –en respuesta a los ejercicios militares anuales de Rusia en el mismo año–, la crisis al interior de Ucrania escaló. En 2019 el excomediante Volodymyr

Zelenskyy fue elegido presidente de Ucrania y su partido ganó la mayoría de los escaños en el Parlamento con promesas de poner fin a la guerra con Rusia y erradicar la corrupción del gobierno ucraniano. En 2021, después de que Zelenskyy tomó medidas enérgicas contra los oligarcas ucranianos prorrusos, Vladimir Putin desplegó un número cada vez mayor de tropas cerca de la frontera con Ucrania y publicó un artículo en el que afirmó que los rusos y los ucranianos son “un solo pueblo” (Putin, 2021). Adicionalmente, Putin demandó de la OTAN y de Estados Unidos que Ucrania nunca fuese admitida en la organización de defensa y seguridad colectiva, una solicitud rechazada por la administración Biden (2021-2025). El 21 de febrero de 2022 Rusia reconoció la soberanía de las regiones separatistas de Ucrania y el 24 de febrero, tres días después, Moscú lanzó una operación militar en Ucrania, alegando que tenía la intención de proteger a los civiles y argumentó que los rebeldes en el este de Ucrania solicitaron asistencia militar a Rusia para defenderse de la agresión de Ucrania.

Por todo lo anterior, el conflicto entre Rusia y Ucrania es un ejemplo complejo de rivalidad que abarca diversas dimensiones:

- a. Enraizado en elementos históricos, culturales y geopolíticos, como la anexión de Crimea y el conflicto en el este de Ucrania, el enfrentamiento está marcado por la diversidad étnica y la orientación política de Ucrania, ya sea pro-europea o pro-rusa.
- b. Las consecuencias incluyen la pérdida de vidas, los desplazamientos y los daños a la infraestructura, mientras que la anexión de Crimea ha llevado a sanciones.
- c. El proceso ha oscilado entre la escalada y la reducción de la violencia, con acuerdos de cese al fuego que luchan por perdurar debido a la desconfianza y las violaciones.
- d. Los temas centrales van desde la integridad territorial de Ucrania hasta la influencia rusa y las cuestiones étnicas.
- e. Actores internos y externos influyen en el perfil del conflicto, desde gobiernos hasta grupos separatistas, la UE, Estados Unidos y la OTAN.
- f. Motivado por rivalidades históricas y divergencias políticas, el conflicto se ha prolongado y tiene el potencial de volverse intratable; incluso existe el riesgo de una guerra nuclear debido a la complejidad, la falta de comunicación y las ramificaciones geopolíticas.

Así, con base en el análisis del contexto, los actores, las relaciones, los problemas, los procesos, la dinámica y los resultados (en curso) se considera que el conflicto ruso-ucraniano no es imposibles de resolver; sin

embargo, es fundamental que se gestione y maneje a través de enfoque diferentes y multifacéticos.

En este marco, y con base en las diferencias entre los conflictos tratables e intratables (ver Tabla 1), se pueden identificar ahora algunas características y subdimensiones en el conflicto entre Rusia y Ucrania. En lo que respecta al contexto, en la subdimensión histórica, los actores principales tienen una historia de relativa igualdad como parte de la URSS y han experimentado episodios limitados de dominio relacional e injusticia como resultado de la renuncia de Ucrania a las armas nucleares en el memorándum de Budapest (1994) con Rusia, Estados Unidos y el Reino Unido, a cambio de seguridad e independencia.

Cabe recordar que después de la independencia de Ucrania en 1991 se experimentó un período relativamente estable. Pero los problemas políticos, ideológicos, étnicos y lingüísticos, originados en la historia compartida, la rusificación forzosa llevada a cabo por Joseph Stalin y el surgimiento del nacionalismo ucraniano aumentaron el potencial de un conflicto internacional armado intratable. Luego de la desintegración de la URSS, Rusia intentó ejercer influencia en la política interna de Ucrania y controlar su política exterior, lo que se reflejó en su intento de evitar que Ucrania se uniera a la OTAN o se aproximara a la Unión Europea y a Occidente en general. Estas acciones tuvieron lugar en un contexto de renovada rivalidad geopolítica entre las principales potencias.

Lo anterior evidencia que las relaciones entre las antiguas repúblicas soviéticas de Ucrania y Rusia han sido ineludibles debido a sus profundos lazos culturales, económicos y políticos. Pero, pese a ello, en las últimas décadas el potencial de conflicto fue aumentando debido a la polarización de las identidades colectivas: los prorrusos, por un lado, y los proeuropeos, por el otro. Antes de la escalada del conflicto en febrero de 2022, más de la mitad de los ucranianos, sin incluir las regiones en disputa, apoyaban el ingreso de Ucrania a la UE, mientras que “entre el 40 y el 50 por ciento estaban a favor de unirse a la OTAN” (Masters, 2023).

En consecuencia, los procesos sociales durante el conflicto se han traducido en una escalada de violencia entre el gobierno central y las regiones separatistas, primero Crimea y luego las repúblicas de Donetsk y Luhansk. Además, la intensidad de violencia que genera cambios psicológicos (rabia, humillación y volatilidad) entre las partes ha impactado en la opinión pública, pues, después del inicio de la invasión de Rusia en febrero de 2022, la gran mayoría de los ucranianos

apoyaban la resistencia armada contra Rusia y rechazaban las reivindicaciones de Rusia sobre Crimea y su respaldo a las repúblicas separatistas del Dombás. Así mismo, un poco más de la mitad de los encuestados dijo que Ucrania no debería buscar una futura membresía en la OTAN para poner fin a la guerra. (Masters, 2023)

El acercamiento de Ucrania a Occidente es visto, así, como una decisión de un Estado soberano; no obstante, es interpretado como una amenaza a la seguridad nacional rusa. En un contexto geopolítico de rivalidad entre las grandes potencias, Ucrania se encuentra, entonces, en la línea de fractura, sin un plan de respaldo más que depender de la asistencia de la alianza Noratlántica. Las demandas de Rusia a Estados Unidos y sus aliados europeos sigue centrándose en impedir la expansión de la OTAN y de la UE hacia el este, aunque estas demandas no han sido escuchadas. Lo anterior ha conducido a la invasión rusa de Ucrania en 2022, el punto más alto de un conflicto de ocho años que ha generado inestabilidad regional y un cambio en el entorno de la seguridad internacional.

El gobierno de Volodymyr Zelenskyy ha logrado la asistencia militar y económica de Occidente para hacer frente a los ataques de Rusia, pero ha sufrido la destrucción de sus ciudades, grandes pérdidas materiales y humanas, así como un aumento de refugiados y desplazados. Rusia también ha sufrido importantes bajas militares: se estima que el conflicto ha dejado “alrededor de 9000 ucranianos muertos y hasta 25000 rusos” (Yuhas, 2022). No obstante, la dificultad para calcular el número de muertes exactas obedece a una estrategia enfocada en mantener alta la moral de las fuerzas armadas de ambos bandos. Finalmente, sin resoluciones sostenibles, normas constructivas y compromisos duraderos no está claro si y cómo podría surgir una resolución diplomática.

4. Conclusiones y escenarios

El conflicto entre Rusia y Ucrania tiene diferentes dimensiones y causas que incluyen aspectos sociolingüísticos, económicos, culturales, políticos, geoestratégicos y de seguridad que se remontan al siglo XX. La importancia geopolítica de Ucrania ha tensado las relaciones entre Estados Unidos, los países miembros vecinos de la OTAN y Rusia. Además, el conflicto en Ucrania tiene implicaciones para la seguridad europea y la cooperación en temas críticos como el control de armas nucleares, la

ciberseguridad, la seguridad alimentaria y energética, y la lucha contra el terrorismo, entre otras amenazas y riesgos (Salmón y Rosales, 2014).

El conflicto se ha transformado en los últimos años y se perfila como uno de carácter prolongado y difícil de resolver por sus dimensiones internacionales. Con todo, a través del análisis de su perfil, causas, actores y dinámica se identifican tres escenarios: i) el mejor escenario, aquel que describe el resultado óptimo del contexto actual: la victoria de una de las partes; ii) el peor escenario, aquel que describe el peor resultado: la derrota de una de las partes; y iii) un escenario intermedio: el mantenimiento del *status quo* o un empate entre las partes del conflicto. Al final, estos escenarios dependerán de las estrategias y estilos que adopten las partes en disputa, como por ejemplo, el uso limitado de armamento nuclear, la intervención directa, el derrocamiento de los líderes o una salida diplomática.

Para Moscú, el mejor escenario significaría la destrucción de las fuerzas armadas ucranianas, la anexión de los territorios de la región del Dombás, el derrocamiento de Volodymyr Zelenskyy y la subordinación política del país a Rusia. En un escenario intermedio, Rusia posiblemente lograría una victoria limitada al mantener los territorios anexados de Crimea y el Dombás. Por su parte, el mejor escenario para Ucrania sería hacer retroceder a las fuerzas armadas rusas a donde estaban antes de la escalada del conflicto, el cese de las hostilidades y algunos ajustes territoriales (Koziej, 2022).

El conflicto entre Rusia y Ucrania se ha prolongado y convertido en una guerra de desgaste. Rusia continua con su objetivo de dominar a Ucrania, pero dicho escenario pondría a la seguridad euroatlántica en riesgo, lo cual obliga a Occidente, liderado por Estados Unidos en alianza con la OTAN, a ayudar a Ucrania para evitarlo, incluso a través de la escalada del conflicto y la renuncia a encontrar una solución diplomática. La victoria de Ucrania aseguraría su futuro político y reflejaría el debilitamiento de las fuerzas armadas convencionales de Rusia y la preeminencia de las armas nucleares frente a Occidente.

Por último, el desarrollo de la guerra en la región del Dombás es un factor fundamental que determinará el resultado del conflicto. Aun así, la victoria de un bando u otro en la región no significará necesariamente su éxito en todo el conflicto (Koziej, 2022). La dinámica de la guerra dependerá de la efectividad de las estrategias de disuasión nuclear y de las medidas activas de reducción de la escalada por todas las partes

involucradas, en las que se incluyen la disminución de las sanciones económicas y de los bloqueos de los *commodities*.

Con independencia de los posibles escenarios futuros, es indudable la guerra Rusia - Ucrania ha cambiado el entorno de seguridad estratégica global, por eso el análisis y comprensión del conflicto es fundamental para encontrar mecanismos para su gestión, manejo y resolución. En este sentido, la guerra en Ucrania debe terminar con un acuerdo diplomático que satisfaga las posiciones de las partes principales y así evitar que el conflicto se vuelva intratable.



Reconocimientos

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías, México.



Jorge Contreras Peralta

Profesor-Investigador de la Maestría en Ciencias Políticas y de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Referencias

- Akande, D. (2012), Classification of Armed Conflicts: Relevant Legal Concepts. In E. Wilmschurst (Ed), *International Law and the Classification of Conflicts* (OUP 2012), 1-67. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2132573>
- Angstrom, J. (2001). Towards a Typology of Internal Armed Conflict: Synthesising a Decade of Conceptual Turmoil. *Civil Wars*, 4(3), 93-116. <https://doi.org/10.1080/13698240108402480>
- Boulding, K. E. (1962). *Conflict and Defense: A General Theory*. Harper and Row.
- Center for Preventive Action. (17 de octubre de 2023). War in Ukraine. <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>
- Chotiner, I. (01 de marzo de 2022). Why John Mearsheimer Blames the US for the Crisis in Ukraine. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/why-john-mearsheimer-blames-the-us-for-the-crisis-in-ukraine>
- Coleman, P. (2000). Intractable Conflict. In M. Deutsch, P. Coleman and E. Marcus (Eds.), *Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice* (pp. 522-559). Jossey-Bass.

- Coleman, P. T. (2003). Characteristics of Protracted, Intractable Conflict: Toward the Development of a Metaframework-I. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 9(1), 1-37. https://doi.org/10.1207/S15327949PAC0901_01
- Contreras Peralta, J. (15 de marzo de 2022). *Marco de análisis y comprensión de los conflictos internacionales en el siglo XXI*. Contexto UDLAP. <https://contexto.udlap.mx/marco-de-analisis-y-comprension-de-los-conflictos-internacionales-en-el-siglo-xxi/>
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Cuarto Convenio de Ginebra). Artículo 2. 12 de agosto de 1949. <https://www.refworld.org/es/docid/58d56cd03a7.html>
- Deja, R. (2002). Conflict Analysis. *International Journal of Intelligent Systems*, 17(2), 235-253. <https://doi.org/10.1002/int.10019>
- Ferraro, T. and Cameron, L. (2015). The Updated Commentary on the First Geneva Convention – a New Tool for Generating Respect for International Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross*, 97(900), 1209-1226. <https://doi.org/10.1017/S181638311600045X>
- Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. (2007). *Rule of Law in Armed Conflicts [RULAC]*. <https://www.rulac.org/>.
- Glasl, F. (1982). The Process of Conflict Escalation and Roles of Third Parties. In: G. B. J. Bomers and R. B. Peterson (Eds.), *Conflict Management and Industrial Relations* (pp. 119-140). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-017-1132-6_6
- Herbert, S. (2017). *Conflict Analysis: Top Guide*. GSDRC, University of Birmingham. <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2017/05/ConflictAnalysis.pdf>
- Ho-Won, J. (2008). *Understanding Conflict and Conflict Analysis*. SAGE.
- Huntington, S. P. (1993). The Clash of Civilizations. *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49. <https://doi.org/10.2307/20045621>
- Khan, Z. and Habibullah, I. (2017). The Ukrainian Conflict and Options for Conflict Resolution. *Journal of European Studies*, 33(1), 16-32.
- Koziej, S. (22 de julio de 2022). The Russia-Ukraine War: Scenarios for Euroatlantic Security. Geopolitical Intelligence Services AG. <https://www.gisreportsonline.com/r/euroatlantic-security/>
- Lane, D. (2016). The International Context: Russia, Ukraine, and the Drift to East-West Confrontation. *International Critical Thought*, 6(4), 623-644. <https://doi.org/10.1080/21598282.2016.1242084>
- Lund, M. (1996). *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. United States Institute of Peace Press.
- Masters, J. (14 de febrero de 2023). Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>

- Mearsheimer, J. (23 de junio de 2022). The Causes and Consequences of Ukraine Crisis. *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/causes-and-consequences-ukraine-crisis-203182>
- Mitchell, C. R. (1997). *Intractable Conflicts: Keys to Treatment* (Work Paper No. 10). Gernika Gogoratuz. <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2019/03/doc-10-intractable-conflicts-key-to-treatment.pdf>
- O'Loughlin, J., Toal, G. and Kolosov, V. (2017). The Rise and Fall of "Novorossiya": Examining Support for a Separatist Geopolitical Imaginary in Southeast Ukraine. *Post-Soviet Affairs*, 33(2), 124-144. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1146452>
- Peacebuilding Center. (2013). *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Handbook*. <https://reliefweb.int/report/world/peace-and-conflict-impact-assessment-pcia-handbook-version-4-2013>
- Putin, V. (2021). On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. *President of Russia*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Putin, V. (24 de febrero de 2022). Address by the President of the Russian Federation. *President of Russia*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>
- Resource Pack (2004), Conflict Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack, Chapter 2, London: International Alert, Saferworld, & FEWER.
- Rosler, N., Hameiri, B., Bar-Tal, D., Christophe, D. and Azaria-Tamir, S. (2021). Current and Future Costs of Intractable Conflicts - Can They Create Attitude Change?. *Frontiers in Psychology*, 12, 1-11. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.681883>
- Salmón, E. y Rosales, P. (2014). Rusia y la anexión de Crimea o la crisis de la post Guerra Fría. *Derecho UCP*, 73, 185-204. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201402.007>
- Sinyakov, D. (25 de abril de 2005). Putin: Soviet Collapse a 'Genuine Tragedy'. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/id/wbna7632057>
- Smith-Höhn, J. (2009). *A Strategic Conflict Assessment of Zambia* (Monograph No. 158). Institute for Security Studies Monographs. <https://www.files.ethz.ch/isn/104311/M158FULL.pdf>
- Stepanova, E. (2020). Armed Conflicts in the Early 21st Century: Typology and Directions of Transformation. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, 64(6), 24-39. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-24-39>
- Strand, H. and Hegre, H. (2021). *Trends in Armed Conflict, 1946-2020* (Conflict Trends No. 03). Peace Research Institute Oslo (PRIO). <https://reliefweb.int/report/world/trends-armed-conflict-1946-2020>
- Uppsala University. (2022). *Uppsala Conflict Data Program [UCDP]*. <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/>
- UNIAN. (27 de diciembre de 2018). Almost Entire Gray Zone in Donbas Liberated by Ukraine Without Minsk Deal Breach – Adviser. <https://www.unian.info/>

war/10391709-almost-entire-grey-zone-in-donbas-liberated-by-ukraine-without-minsk-deal-breach-adviser.html

- United State Institute for Peace [USIP]. (2003). *Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace Building: Tools for Peace and Conflict Impact Assessment*. <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/09/Training-Development-Humanitarian-Assistance-Peacebuilding-EN-2004.pdf>
- Vité, S. (2009). Typology of Armed Conflicts in International Humanitarian Law: Legal Concepts and Actual Situations. *International Review of the Red Cross*, 91(873), 69-94. <https://doi.org/10.1017/S181638310999021X>
- VTSIOM. (18 de marzo de 2021). о восприятии россиянами событий 1991 года [La encuesta mostró el arrepentimiento de la mayoría de los rusos por el colapso de la URSS]. <https://iz.ru/1139184/2021-03-18/opros-pokazal-sozhalenye-bolshinstva-rossiian-o-raspade-sssr>
- Yuhás, A. (26 de agosto de 2022), Miles de muertos y millones de refugiados: las cifras de la guerra en Ucrania. *The New York Times* (versión español). <https://www.nytimes.com/es/2022/08/26/espanol/guerra-rusia-ucrania-costos-victimas.html>

La Geopolítica oculta tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar (2017-2020)

The hidden Geopolitics behind the Rohingyas refugee crisis in Myanmar (2017-2020)

Miguel Ángel Galindo Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

magalindor@unal.edu.co.

<https://orcid.org/0000-0002-4995-6535>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 1de agosto de 2022 - **Fecha de aprobación:** 2 de marzo de 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.104057

Cómo citar este artículo:

APA: Galindo Rodríguez, M. A. (2023). La Geopolítica oculta tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar (2017-2020). *Ciencia Política*, 17(36), xx - xx.

MLA: Galindo Rodríguez, M. A. «La Geopolítica oculta tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar (2017-2020)». *Ciencia Política*, 17.36 (2023): xx - xx.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Los Rohingya son una minoría étnica asentada en Myanmar; desde mediados del siglo XX han padecido una persecución sistemática y violenta por parte de este Estado. A pesar de las flagrantes violaciones a los derechos humanos que se intensificaron en el periodo 2017-2020 y que parecen conducir a una limpieza étnica, la actuación de las Naciones Unidas ha sido obstaculizada por algunos Estados asiáticos; por tanto, este documento responderá al interrogante ¿cuáles fueron los intereses geopolíticos tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar durante el periodo 2017-2020? Tras una metodología cualitativa de revisión y contrastación bibliográfica aunada a un análisis histórico-conceptual del término “Geopolítica”, se advierte que China, Rusia e India consideran a Rakhine (zona donde tradicionalmente se han asentado los Rohingya) como un enclave geográfico afín a sus intereses económicos, energéticos y militares; por tanto, tras la crisis Rohingya existe un entramado geopolítico que conmina mediante el veto y la abstención este drama humanitario.

Palabras clave: Geopolítica; Rohingyas; Myanmar; China; Rusia; India; Intereses.

Abstract

The Rohingyas are an ethnic minority settled in Myanmar; since the mid-20th century, they have endured systematic and violent persecution by the state. Despite blatant human rights violations that escalated during the period 2017-2020 and seemed to lead to ethnic cleansing, the United Nations' actions have been hindered by some Asian states. Therefore, this document seeks to answer the question: What were the geopolitical interests behind the Rohingya refugee crisis in Myanmar during the period 2017-2020? Through a qualitative methodology of literature review and comparison, coupled with a historical-conceptual analysis of the term 'Geopolitics,' it is evident that China, Russia, and India view Rakhine (the region traditionally inhabited by the Rohingyas) as a geographic area aligned with their economic, energy, and military interests. Consequently, the Rohingya crisis is intertwined with a geopolitical framework that, through veto and abstention, exacerbates this humanitarian tragedy.

Keywords: Geopolitics; Rohingyas; Myanmar; China; Russia; India; Interests.

Introducción

Los Rohingya son una minoría étnica musulmana asentada en Myanmar, a quienes el Gobierno budista de este Estado y sus fuerzas armadas “Tatmadaw”, por aparentes razones xenófobo-religiosas, los ha privado de nacionalidad y ha gestado desde finales del siglo XX una persecución sistemática y violenta que los ha impelido a refugiarse en Bangladés e India, ocurriendo en el 2017 el último éxodo masivo. A pesar de ello, y en relación con la comunidad internacional, “la actuación de los [E]stados ante esta crisis ha brillado por su ausencia (...) [y algunos] bloquean cualquier respuesta contundente por parte del Consejo de Seguridad de la ONU” (Calles, 2018 p. 4).

Por lo cual, es atinente cuestionar: ¿cuáles fueron los intereses geopolíticos tras la crisis de refugiados Rohingya en Myanmar durante el periodo 2017-2020? Este interrogante surge de la necesidad de recabar algunos factores que expliquen la inacción de la comunidad internacional, en especial de los países geográficamente circundantes a Myanmar, en lo que la ONU ha denominado una “limpieza étnica” coordinada y sistémica (Consejo de Derechos Humanos, 2018); en consecuencia, el presente artículo tiene por objetivo develar los diversos intereses y relaciones de fuerzas emanados por algunos histriones de la región que han influido sobre este espacio geográfico.

Así, la respuesta preliminar es que existieron múltiples intereses geopolíticos en Myanmar que aún se evidencian en la actualidad: por un lado, China ha pretendido establecer un fuerte influjo en la zona, debido a la construcción de la “Nueva Ruta de la Seda”, que facilite la conexión comercial con Europa, para lo cual requiere establecer puertos marítimos y construir carreteras en zonas donde tradicionalmente se han asentado los Rohingya (principalmente la zona de Rakhine); además de llevar a cabo proyectos hidroeléctricos y de transporte de hidrocarburos que satisfagan sus necesidades energéticas y ampliar su presencia militar en la región; todo ello, en aras de solventar el “Dilema de Malaca” que pone en entredicho su ascenso como hegemon del sistema internacional. Por otro lado, Rusia ha buscado aprovechar las ventajas comerciales, armamentistas, nucleares y gasíferas que le ofrece Myanmar, a costa de la crisis humanitaria; e India ha planeado la construcción de grandes autopistas que la conecten comercialmente con Tailandia, Laos, Rusia y China, con el fin de ingresar a nuevos mercados, para lo cual requiere relaciones diplomáticas estables con el Gobierno de Myanmar, que solo logra si ignora la crisis Rohingya. Con el fin de corroborar tal hipótesis,

se procederá a desarrollar una investigación marcadamente cualitativa en la que se revisarán y contrastarán documentos bibliográficos y archivos de prensa que permitan extraer juicios de existencia para analizarlos a la luz de los juicios crítico-valorativos de autores que han abordado históricamente la “Geopolítica” como Montesquieu, Von Humboldt, Rudolf Kjellen, Mackinder o Skypman.

Por consiguiente, el presente artículo se encuentra estructurado en cuatro grandes secciones: i) Un recuento histórico de lo que ha acaecido con la población Rohingya en Myanmar, haciendo especial énfasis en lo ocurrido en el periodo comprendido entre el 2017 y el 2020; ii) Una aproximación metodológica histórico-conceptual del término “Geopolítica”; iii) Una sucinta descripción de los intereses y hechos cognoscibles de algunas potencias intermedias en Myanmar, para luego determinar de manera deductiva si estos pueden catalogarse como “Geopolíticos”; iv) Algunas conclusiones que conduzcan a una reflexión crítica y político-internacionalista de lo sucedido en Myanmar.

1. Situación de los Rohingyas en Myanmar: del legado colonial al genocidio étnico (1824-1948)

Para comprender holísticamente la problemática actual que enfrenta la población Rohingya en Myanmar, la cual ha sido considerada por las Naciones Unidas como un genocidio que persigue una verdadera limpieza étnica (Díaz, 2018), es necesario realizar un recuento histórico que dé cuenta de los factores explicativos y los principales hechos que han tenido lugar en dicho Estado. Inicialmente, en aras de ubicar espacialmente al lector, la República de la Unión de Myanmar (antes llamada Birmania) se encuentra situada al noroeste del sudeste asiático y limita con India, Laos, Tailandia, China y Bangladés, cuenta al sur con salida al mar de Andamán y el golfo de Bengala.

Myanmar es “un auténtico mosaico de etnias, lenguas, religiones y movimientos insurgentes. Están [asentadas] 135 etnias distintas, pero el 90% de la población, aproximadamente, es de religión budista” (Cosmello, 2018, p. 2); aun así, “solo 67 tienen reconocimiento del gobierno central (...) es por esta razón que, a lo largo de su historia, Myanmar ha sido un campo fértil para el conflicto étnico” (Torres, 2016, p. 2). Vale advertir que los Rohingyas, que en su gran mayoría son de religión musulmana, no cuentan actualmente con el reconocimiento oficial del Gobierno, en especial por las controversias histórico-narrativas de su llegada al

territorio¹. No obstante, y tal como lo contemplan Santos (2020) y Calles (2018), los conflictos étnicos que se presencian en la actualidad en dicho Estado son legado de un pasado colonial británico:

La antigua Birmania estuvo bajo dominio británico entre el 1824 al 1948 y a pesar de la aparente estabilidad fue el inicio de las hostilidades entre etnias, debido a la política llevada a cabo por los británicos de atraer nueva población como mano de obra que pasaba a ocupar territorio de etnias autóctonas. (Calles, 2018, p. 8)

Siguiendo a Wabgou (2012) este proceso de dominación británica sobre lo que hoy conocemos como Myanmar, tan solo hace parte de un amplio y profundo proceso de colonización europea de África y Asia, ocurrido entre los siglos XVI y XIX; “gracias a la superioridad de sus técnicas industrial y militar, igual que la debilidad política imperante y derivada principalmente del Imperio mongol, Occidente sometió a Asia” (p. 46). Además, este proceso por el control del mundo, de los recursos y de los mercados se caracterizó por la competencia entre las potencias imperialistas, que se morigeró en el caso africano mediante la Conferencia de Berlín (1884-1885), la cual propició una colonización institucionalizada sin precedentes.

Durante la vigencia del control británico, los conflictos étnicos en el país eran de menor intensidad y muchas veces impedidos o sofocados por el colonizador. Una vez llegada la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y bajo las pretensiones japonesas de invadir Birmania, “las diferentes etnias apoyaron a distintos beligerantes” (Calles, 2018, p. 10), los *burmans* (etnia budista mayoritaria de Myanmar y quienes se harán con el control político-militar una vez lograda la independencia en 1948 hasta la actualidad) se aliaron con Japón, mientras que “el Imperio británico

1 En relación con los Rohingyas ha habido posiciones encontradas sobre su llegada al territorio, son una etnia musulmana que ronda los dos millones de personas, y se encuentra asentada en Rakhine, zona noroccidental del país que colinda con Bangladés; algunos “historiadores y eruditos musulmanes atestiguan la presencia musulmana en esta región desde los siglos VIII y IX. Se cree que fueron marineros y comerciantes árabes que allí llegaron y se establecieron” (Smith, como se citó en Santos, 2020, p.17). Pero, según el Gobierno de Myanmar, “la población musulmana que reside en Rakhine descende de los bengalíes que emigraron de Chittagong después de 1824” (Islam, como se citó en Santos, 2020 p.18), lo cual ha sido utilizado desde hace décadas como argumento del Gobierno para no reconocerlos oficialmente como parte del pueblo originario de Myanmar.

decidió armar a los [R]ohingyas para que lucharan contra los nipones (...) quienes quemaron tierras y templos de otras etnias, principalmente budistas” (Cosmello, 2018, p. 2); razón por la cual, autores como Santos (2020) o Cosmello (2018) han afirmado que desde entonces las tensiones y rivalidades étnico-religiosas entre budistas y los Rohingya se intensificaron y puede ser considerado este como el inicio concreto de la problemática actual que afronta esta etnia.

Continuando con este recorrido histórico, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial las diferentes etnias que habitan Myanmar (incluyendo a los Rohingya) firmaron el *Acuerdo de Panglong* liderado por los budistas, mediante el cual se comprometían a luchar mancomunadamente para conseguir la independencia y crear un nuevo Estado birmano soberano; tarea que se finiquitó el 4 de enero de 1948, con la declaración de independencia lograda principalmente por los esfuerzos del recién creado ejército birmano: Tatmadaw. Desde entonces y durante algunos años se instauró un incipiente régimen democrático en el que todas las etnias, amparadas en la Constitución de 1947, participaban en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, años después, fuerzas políticas budistas (que eran mayoría política) declararon esta como la religión oficial, lo que reavivó violentamente los conflictos entre etnias, desembocando un escenario de inestabilidad político-institucional que llevó a que el Tatmadaw propiciara un golpe de Estado en 1962, aunque antes hubo un intento fallido en 1958.

En este punto, es pertinente traer a colación el análisis que realiza Wabgou (2012) sobre estos procesos de independencia en Asia, pues sus planteamientos encuentran plena vigencia en el caso de aquello que en su momento se llamó Birmania:

[...] las luchas y guerras de descolonización se constituyeron en problemas de política internacional puesto que no solamente los intereses de las potencias europeas estaban amenazados, sino que desembocaron en el nacimiento de nuevos Estados modernos, políticamente independientes, que no necesariamente eran dotados de bases consolidadas de construcción nacional. De allí, se dieron procesos diversos de búsqueda de estabilidad política que abarcaron sistemas políticos de dictaduras civiles monopartidistas hasta las militares pasando por las comunistas y leninistas (p. 55).

Desde 1962 y durante 49 años, la dirección política de Myanmar estuvo bajo un Gobierno autoritario de corte militar ahincado en creencias

budistas y de etnia mayoritariamente *birmana*; en el año 2008 y gracias a una nueva Constitución se inició el tránsito a la construcción de una democracia representativa, cuyos gobernantes eran autoridades civiles; aunque, la carta política “otorg[ó] a las FF.AA. [Fuerzas Armadas] un papel de garantes y supervisoras del sistema que las coloc[ó] de hecho por encima de la Constitución” (Calabria, 2011 p. 230). El 1 de febrero de 2021, el Tatmadaw gestó un golpe de Estado y desde entonces asumieron nuevamente la dirección política del país; “[e]l ejército de Myanmar (...) es sin duda la institución más importante e influyente, con mayor poder en el panorama político (...) esto supone que el ejército está totalmente incontrolado y no responde a ningún poder democrático” (Calles, 2018, p. 10).

Dicho Gobierno militar definitivamente gestó desde hace décadas una persecución sistemática y generalizada contra los pueblos no budistas, tal como indica Calles: “esta actitud ante los musulmanes, y más en concreto contra los Rohingya, comenzó con los militares en el poder debido a que como base para su transición (...) tomaron el budismo como punto de unión e identidad birmana” (2018, p. 19). A su vez, Zamora & Marullo (2020) agregan que “a partir de ese momento, el Gobierno y el ejército profundizaron en una lenta pero eficaz campaña de odio sirviéndose además de normativas discriminatorias encaminadas a la destrucción de la identidad del citado pueblo” (p. 464); tal acometido discursivo ha sido ilustrado por Moreno & Calvillo (2022), quienes sostienen que las prácticas y maniobras ideológico-propagandísticas contra los Rohingya se han cimentado en distintas normas jurídicas y medios masivos de comunicación como Facebook y Twitter. Consecuencia de ello, desde la consolidación del Gobierno militar, los Rohingya han sido víctimas de innumerables ataques violatorios de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Selth, 2019), que se ha expresado en asesinatos, masacres, violencia sexual, quema de asentamientos y aldeas, desplazamiento forzado, limitaciones para movilizarse, trabajar o estudiar, apartheid, entre otros².

-
- 2 Por todo ello, los Rohingya han tenido que huir y refugiarse en Bangladés. La primera ola de violencia que provocó el desplazamiento de aproximadamente 200.000 personas se registra a finales de los años setenta; en 1982 se expidió la Ley de Ciudadanía, según la cual los Rohingya no son considerados ciudadanos de la República de Myanmar, sino meros inmigrantes ilegales, lo que legitimó jurídicamente y a ojos del Gobierno militar nuevas avanzadas para desplazarlos del territorio; debido a lo cual, “se han convertido en la mayor población apátrida del mun-

Pretendiendo este documento hacer énfasis en el periodo comprendido entre 2017 y 2020, vale hacer algunas anotaciones especiales durante este interregno. El último gran éxodo de Rohingya comenzó el 25 de agosto del 2017, donde según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados más de 723.000 personas se han refugiado en Bangladés, el mayor número registrado hasta ahora (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018); pero, este último hito factual tiene elementos adicionales que han de destacarse. En primer lugar, ante décadas de persecución, algunos Rohingya y miembros de otras etnias musulmanas decidieron organizarse en un grupo de índole militar denominado: Ejército de Salvación Rohingya de Arakan (ARSA); su primer ataque se produjo el 9 de octubre de 2016, lo que sin lugar a dudas provocó reacciones aún más violentas del Tatmadaw. El éxodo precipitado del 2017 se ha atribuido a represalias gubernamentales ante los ataques del ARSA del 25 de agosto de 2017 a algunos puestos fronterizos; desde entonces, la violencia se ha incrementado en niveles alarmantes y las cifras de refugiados siguen aumentando (Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018). En segundo lugar, debe hacerse hincapié en que durante este periodo Myanmar se hallaba bajo un Gobierno civil derivado del proceso de democratización del sistema político, bajo el influjo de destacadas personalidades como Aung San Suu Kyi (ganadora del Premio Nobel de la Paz en 1991); no obstante, ni la violencia, ni la arremetida armada contra los Rohingya se detuvo, incluso, Moreno & Calvillo (2022) ponen de presente que “[d]esde un plano más mediático debemos detenernos también en la Premio Nobel Aung San Suu Kyi, reacia a emplear el término [R]ohingya, considerando más apropiado el de personas musulmanas que viven en el Estado de Rakhin[e]” (p. 803), ello en el marco de lo que consideran una acometida ideológico-discursiva contra esta etnia que ha sido replicada en países como India y Bangladés.

Ante este escenario, investigaciones e informes internacionales cuya iniciativa se ha suscitado en el seno de las Naciones Unidas³, han

do” (Zamora & Marullo, 2020 p. 466), pues tampoco se les reconoce nacionalidad en Bangladés. Durante las últimas décadas del siglo XX y los primeros años del siglo XXI se produjeron éxodos masivos, en particular, vale destacar los ocurridos en 2012 y 2017, pues ocurrieron en el marco de un Gobierno civil.

- 3 Como *Report of the detailed findings of the independent international fact-finding mission on Myanmar* (Consejo de Derechos Humanos, 2018) y ONGs como International

puesto de presente y evidenciado intenciones genocidas y comisiones sistemáticas y generalizadas de crímenes de lesa humanidad contra los Rohingya. Sin embargo, frente a tales declaraciones y la situación fáctica previamente descrita que se ha producido desde hace décadas, la respuesta de la comunidad internacional ha brillado por su ausencia; por ejemplo, puede leerse en Zamora & Marullo: “aunque existe un interés creciente de la comunidad internacional sobre la situación creada y las vías de superarla, hasta ahora [son] del todo insuficientes” (2020, p. 468), o en Calles: “la comunidad internacional no ha atendido a su deber de dar respuesta ante la situación en Myanmar por sus crímenes contra los Rohingya, ya que Myanmar, como es obvio, ha fracasado totalmente en su deber de proteger a su población” (2018, p. 46)

Adicional a ello, autores como Shivakoti (2017) o Torres (2016) han hecho énfasis en la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), de la cual hace parte Myanmar, como primera organización llamada a tomar acciones para remediar la situación; no obstante, indican que su actuación ha sido deficitaria y se ha limitado a condenar lo ocurrido, sin comprender que esta crisis humanitaria ya no solo es de incumbencia nacional, sino que ha alcanzado un impacto regional. A su vez, desde las Naciones Unidas tampoco se han podido tomar acciones contundentes que eviten el genocidio que está ocurriendo ante los ojos de la humanidad:

Se han intentado imponer sanciones a Myanmar (...) aquí la herencia militar se mantiene y es que la antigua Junta Militar Birmania era afín a China y Rusia por lo que estos siempre han cubierto las espaldas de Myanmar cuando el Consejo de Seguridad buscaba depurar responsabilidades. (...) También el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha intentado condenar la situación en Myanmar en varias ocasiones, siendo todas infructuosas debido al voto en contra o abstención de países tales como Japón, Filipinas, China, Mongolia, Nepal, Australia, etc. (Calles, 2018, pp. 44-45)

A pesar de que la Corte Internacional de Justicia ha impuesto medidas cautelares, estas no han sido acatadas (Amnistía Internacional, 2020), y parece ser necesaria e ineludible la actuación de la comunidad internacional para detener el genocidio. Sin embargo, algunos países han impedido tal cometido, lo que parece denotar la existencia de intereses políticos o geopolíticos sobre Myanmar, en especial sobre el territorio

State Crime Initiative (Green et al., 2015)

de Rakhine. Justamente es ese el objeto de este documento, revelar los intereses geopolíticos que se ocultan tras la crisis humanitaria de los Rohingya; por lo cual, es menester iniciar comprendiendo el concepto de Geopolítica.

2. Análisis histórico-conceptual de la “Geopolítica”

En aras de comprender a plenitud el concepto “Geopolítica” y de entender las connotaciones que suscita, en el presente apartado se adelantará una revisión histórico-conceptual que arranca desde la antigua Grecia (siglos V y IV a. C.), pasando por la Edad Media, la Modernidad y luego aterrizando a los planteamientos de quien es considerado el fundador de la “Geopolítica”: Rudolf Kjellen (1916); sin obviar los aportes previos y fundamentales de personajes de la época como Friedrich Ratzel (1896), Alfred Mahan (1890) y Halford Mackinder (1904) y de posteriores a Kjellen como De Reigner o Robert Hutchings (1926). Después, se revisará el planteamiento de Karl Haushofer (1923) y con ello, la vinculación de la “Geopolítica” con el nazismo, que condenó al concepto mismo a un escenario de rechazo generalizado y dotado de implicaciones apologistas. Por último, se resaltará alguna aproximación reciente que ha pretendido soslayar el imaginario negativo del término y abordarlo objetivamente como cuestión esencial para entender el poder político estatal y las relaciones internacionales.

Desde el punto de vista etimológico, el término tiene raíces griegas, pues procede de los vocablos “Gaia, diosa de la tierra, y Polis” (Melamed, 2017, p. 1). Ello es así, en tanto Lara (2009) indica que sus orígenes se remontan a la antigüedad clásica, en especial a la cultura griega, aproximadamente entre los siglos V y IV a. C., cuando “adquieren conciencia geográfica y comprenden los efectos políticos de la relación que existe entre los vínculos espaciales, y el desarrollo y proyección del poder por parte de unidades políticas independientes o soberanas” (Contreras, 2007, p. 31).

Así, Lara (2009) pone de presente el mapa de Hecateo de Mileto (550-475 a. C.) como el primero en su clase con fines “Geopolíticos” (aunque antes de 1916 utilizar este término es anacrónico), en tanto el artista trató de mostrar la facilidad de apoderarse de los territorios y provincias sometidas a los persas. También menciona a Heródoto de Halicarnaso (490-424 a. C.), quien fue un historiador que narró las Guerras Médicas (490-449 a. C.) haciendo hincapié en el medio geográfico como elemento de influencia en el carácter de los pueblos. Además, resalta el libro

Geografía de Claudio Ptolomeo (siglo II a. C.), en el cual se establece una relación íntima entre el aspecto geográfico y la organización del Estado.

Durante la Edad Media se detuvo y entró en declive el conocimiento sobre estos asuntos, pues todas las verdades estaban dadas por Dios; aun así, gracias a las Cruzadas en tierra santa se logró desarrollar alguna geografía sobre terrenos fuera de Europa, pero únicamente descriptivos, es decir, sin atisbos de análisis como el que hicieron los griegos. Aunque claro, el hecho de que no existiera un estudio o análisis sobre estos asuntos no implica que los Gobiernos no ejercieran prácticas políticas que tuvieran en cuenta la geografía, pues, entre otras, eran conscientes de ventajas militares o recursos naturales que algunos territorios podían ofrecerles; tal como ocurrió con el proceso de conquista de América, acaecido durante fines del siglo XV y los inicios de la Edad Moderna.

Ya en la Modernidad y gracias a la Ilustración aparecieron nuevamente enfoques teóricos que pretendieron dar explicaciones de múltiples fenómenos con aspiración de cientificidad. Frente al tema que nos atañe, es posible rastrear los planteamientos de Montesquieu (1689-1755) y David Hume (1711-1776) en torno a la “teoría del clima” (como la conceptualiza Courtois, 2016), en la que se expone la influencia de los factores geográficos, en especial el clima, en cuestiones sociales como las leyes jurídicas, organización política, religión, costumbres, comercio, alimentación, estética, etc. Años más tarde, Alexander Von Humboldt (1769-1859) en su obra *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España* (1808), profundizó lo dicho por Montesquieu y Hume al explicitar “la dependencia del hombre respecto al suelo donde vive, el clima y la vegetación que lo rodea, principio que llamó Causalidad” (Courtois, 2016, p. 48); por lo cual, el espacio geográfico ya no solo influencia la vida social, sino que la determinaba bajo el axioma causal.

Casi un siglo después aparece Rudolf Kjellen (1864-1922) como el padre fundador de la “Geopolítica” (Cairo, 2013; Laureano, 2012; Uribe, 2016). En el contexto de la Primera Guerra Mundial, Kjellen acuñó el concepto *Geopolitik* en su obra *El Estado como forma de vida*, publicada en 1916, indicando que es una de las ramas que conforman el entendimiento del Estado (las otras cuatro son *Sociopolitik*, *Kratopolitik*, *Demopolitik* y *Oekopolitik*) y la conceptualiza como “la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados” (Kjellen, como se citó en Laureano, 2012, p. 62).

Es una fórmula sencilla y fácil de entender, y que podemos sintetizar en la siguiente función:

$$\text{Política} = f(\text{Geografía})$$

En donde el término política es la variable dependiente, y se define en función de los factores geográficos del Estado (Laureano, 2012, p. 62).

Aun cuando desde Kjellen se puede hablar propiamente de “Geopolítica”, no pueden dejarse de lado algunos autores coetáneos de gran relevancia en el tema y cuyas ideas fundamentaron acciones políticas concretas años posteriores. Por ejemplo, Kjellen estuvo inspirado por el pensamiento organicista de Friedrich Ratzel (1844-1904), quien a mediados del siglo XIX indicó que “El Estado funciona como un organismo vivo, como tal, necesita espacio para crecer y moverse” (Ratzel, como se citó en Mendoza, 2009, p. 67), pensamiento que después sería profusamente asumido por la escuela alemana en el periodo nazi. Además, vale destacar la tesis planteada por Alfred Mahan (1849-1914) en 1890, según la cual, la nación que deseara conquistar el mundo debía ser rica y poseer el control de los mares (Cadena, 2006, p. 122).

En 1904, Halford Mackinder (1861-1947) rebatió la tesis de Mahan, utilizando la idea del *heartland* o corazón del mundo y la “isla del mundo” que se refería a Europa, Asia y África. Mackinder consideraba que, aunque el control de los mares era importante, lo era aún más el control de la tierra, con lo cual se fundamentó la expansión territorial del Imperio británico en diferentes zonas del globo terráqueo, como lo fue en lo que hoy se conoce como Myanmar; así

[...] formuló la ley que lleva su nombre y que los críticos elogian o combaten de continuo: 1. El que domine la Europa Central, controlará el corazón mundial. 2. El que controle el corazón mundial, dominará la isla mundial. 3. El que domine la isla mundial, dominará el mundo. (Cadena, 2006, p. 123)

Algunos años después de la conceptualización realizada por Kjellen, De Reigner o Robert Hutchings considerarían además que, aunque el control del mar y de la tierra es importante, las dinámicas político-militares hacen necesaria y de especial importancia hacerse también con el control del aire.

Estas teorías marcaron el pensamiento de la escuela alemana, cuyo mayor exponente fue Karl Haushofer (1869-1946), quien tuvo auge teórico durante la Segunda Guerra Mundial al utilizar argumentos para justificar los reclamos internacionales de Alemania respecto a lo incluido en el

Tratado de Versalles de 1919; Werner (1943) indica que Haushofer calificó a la *Geopolitik* como “la base científica del arte de la actuación política en la lucha a vida o muerte de los organismos por el espacio vital” (p. 24). “Europa es el corazón geográfico de la Tierra, está destinada, por tanto, a dominar el mundo. Alemania es el corazón geográfico de Europa, está llamada, por destino manifiesto, a la dominación universal” (Haushofer, como se citó en Mendoza, 2009 p. 69).

Como indica Mendoza, “los alemanes nacional-socialistas adoptaron sus teorías y las aplicaron a sus propósitos expansionistas” (2009 p. 69); además, Laureano expresa que, en la prisión de Landsberg, Adolf Hitler “conoció a Haushofer y su pensamiento geopolítico” (2012, p. 64), el cual se plasmaría luego en su libro *Mein Kampf* (*Mi lucha*) escrito en 1924. Por lo cual, “a partir de 1945, hablar de Geopolítica era inscribirse en el nacional socialismo de la Alemania del Führer” (Cadena, 2006, p. 126) y, por ende, durante algún tiempo, los académicos dejaron de utilizar el término debido a sus implicaciones apologistas.

Aun así, tras lo acaecido en la Segunda Guerra Mundial y el adentramiento de la Guerra Fría, algunos autores y escuelas se aventuraron a presentar conceptualizaciones alejadas de teorías organicistas que los separaran completamente de las connotaciones dejadas por los alemanes. Relevantes al respecto son los aportes de Nicholas Skypman, quien se convierte “en la primera piedra de la nueva Geopolítica de la segunda postguerra” (López, 1995 p. 80), “es el conector entre los padres fundadores y la Geopolítica conservadora renovada, que se desarrollará fundamentalmente desde los años 1960” (Cairo, 2010 p. 326); Skypman escribió centrando su interés en la política exterior norteamericana, inscrita en una sociedad internacional “sin autoridad central para mantener la ley y el orden y sin una instancia oficial que proteja a sus miembros en el disfrute de sus derechos (...) una acertada política exterior para los Estados Unidos (...) debe desarrollar una estrategia global” (Skypman citado en Cairo 2010 p. 326) que, basada en su ubicación geográfica, tienda al control del “anillo continental” o “*Rimland*” (entendido como la franja costera que rodea Eurasia); de tal modo que, el interés sobre el *Heartland* propuesto por Mackinder pasa a un segundo plano en la consecución del dominio global.

Ahora bien, “la Guerra Fría propició una nueva reflexión sobre la Geopolítica, su significado y su rol en la historia del siglo XX” (Laureano, 2012 p. 73); por ejemplo, lo acaecido con la Guerra de Vietnam (1955-1975) y en especial la posterior Guerra Sino-Vietnamita (1979) suscitó el interés

por comprender los nuevos entramados geopolíticos que el devenir histórico traía consigo y que involucraban al hemisferio oriental como un histrión activo. Coligado a ello, Gayraud (2007) expresa que el resurgimiento de la “Geopolítica” en los años setenta desechó el profetismo político que tradicionalmente denotaba y, en su lugar, pretendió “ser un método (...) una herramienta de comprensión e interpretación de las relaciones internacionales (...) [que] se propone ir más allá del mero discurso político o diplomático: intenta develar las ambiciones secretas de los actores internacionales” (pp. 34-35); lo que encuentra eco en Fernández (2013) cuando sostiene que “la [G]eopolítica (...) es una forma de representar un espacio concreto con el objetivo de analizar la manera en la que se ejerce el poder sobre dicho espacio (...) descifrar las relaciones de fuerzas que actúan en él” (p. 9). Es decir, “la geopolítica debe encontrar la trama de las causas y los objetivos ocultos tras el grano de los acontecimientos” (Thual citado en Gayraud, 2007 p. 35).

En síntesis, a pesar de que el concepto “Geopolítica” es acuñado hasta 1916 por Kjellen, desde los siglos V y IV a. C. los griegos comprendieron la relación que existe entre el estadio social de la política y su relación con el entorno geográfico; en siglos posteriores fue tal la conciencia de este asunto que autores modernos como Montesquieu, Hume o Humboldt sostuvieron la relación (incluso causal) entre factores físicos como el clima en el comportamiento de la sociedad y las orientaciones políticas de los Estados; a pesar de que mucho después el concepto implicase una apología a los postulados del nazismo, logró desligarse de estos y erigirse como un insumo fundamental para develar el poder que se entreteje tras los acontecimientos que ocurren en el escenario internacional. Así, una vez realizada la aproximación en torno al significado histórico-conceptual del término “Geopolítica”, es momento de abordar la cuestión Rohingya.

3. Intereses geopolíticos en Myanmar (2017-2020)

La resolución 217 A III de la Asamblea General de la ONU, con fecha del 19 de diciembre de 1948, pretendió dar sustento jurídico y respaldo político a las pretensiones de los Estados parte de “asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y las libertades fundamentales del hombre”. No obstante, tal como fue presentado en el primer acápite de este documento, ante la sistemática y masiva vulneración de derechos humanos y

presuntas conductas constitutivas de crímenes de lesa humanidad perpetradas contra los Rohingya, la Organización de las Naciones Unidas no ha podido intervenir de manera significativa en razón del veto ocasionado por China y Rusia, secundados por abstenciones de países de la región como India, Japón o Filipinas. Por tanto, en adelante se examinarán los intereses de estos países en Myanmar, a la vez que se analizará si pueden ser catalogados como “Geopolíticos”.

En primer lugar, es fundamental partir de lo expresado por Sachs (2021): “[desde] el comienzo del siglo XXI, estamos entrando otra vez en una nueva era [G]eopolítica, el poder se está volviendo más difuso sobre todo por la incorporación de Asia, junto a Europa Occidental y Estados Unidos (...) [sí] pensamos en términos regionales en vez de nacionales, podemos decir que ahora hay tres centros de crecimiento endógeno en la economía mundial” (pp. 58-233); de tal manera que Patiño (2017) se atreve a afirmar que estamos ante la aparición y consolidación de un mundo multipolar que está poniendo en entredicho el unilateralismo norteamericano que caracterizó las Relaciones Internacionales tras la Caída del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la URSS (1991). Aun así, tanto Sach (2021), como Patiño (2017) y García (2014), resaltan la primacía actual del continente asiático como el nuevo escenario en que tres grandes hitones (Estados Unidos, Rusia y China) están moviendo sus fichas en una competencia en la que procuran “ser imperios contemporáneos, [así] los tres grandes poderes geoestratégicos actuales convergen para decidir quién dominará dichos territorios a la que vez que otros poderes geopolíticos compiten por mantener una influencia creciente (...) como suele suceder con Irán, Pakistán o la misma India” (Patiño, 2017 pp. 62-63).

En aras de limitar el análisis a lo que sucede en Myanmar, es preciso aseverar que “el sudeste asiático nunca ha sido una unidad completamente autónoma y aislada. Por su situación de encrucijada en la geografía asiática siempre ha estado particularmente expuesta a influencias externas” (García, 2014 p. 70). En especial, durante el periodo 2017-2020 habrá de resaltarse el influjo de China, Rusia e India sobre este territorio, lo que eventualmente permitirá acercarnos a nuestro objetivo de develar las razones por las cuales la comunidad internacional no ha actuado frente a esta crisis humanitaria.

Así pues, múltiples autores como Zamora & Marullo (2020), Llandres (2019) o Tamames (2017) resaltan las pretensiones de China en Myanmar; Llandres indica que durante los últimos años este “Gigante asiático” ha desarrollado una política exterior que tiene por objeto “conseguir un

mayor grado de influencia en la política y en la economía [de la región]" (2019, p. 31), pues procura alcanzar una posición hegemónica dentro del escenario internacional capaz de competir y superar a la estadounidense. Así, como primera medida, ha decidido aumentar el influjo en su zona circundante y establecer fuertes relaciones político-comerciales (caracterizadas por la jerarquía) con países menos desarrollados como Filipinas, Vietnam, Malasia, Singapur y Myanmar. De tal suerte que China ha acrecentado su interacción con el sudeste asiático bajo el eje de integración de la ASEAN, que obedece a una política cimentada en "razones comerciales, políticas y estratégicas (...) lo cual ubicó la región dentro de los cuatro mayores socios comerciales chinos, [en] el año 2009, el comercio sino - ASEAN superó el intercambio de Asia sudeste con Estados Unidos" (García, 2014 pp. 56-70).

De modo que, China se ha erigido como uno de los motores de transformación económica en la región, superando la tradicional primacía japonesa (Sachs, 2021); con lo cual, la ASEAN ha estado fuertemente sujeta a los movimientos y decisiones sionistas, pues incluso, el poderío económico y comercial de China ha trascendido el espectro regional y "ahora es la mayor economía del mundo; en el año 2013 superó a Estados Unidos, según la medida del FMI" (Sachs, 2021 p. 230). Como lo pone de presente García (2014), el "Dragón asiático" puede proyectarse sobre cualquier lugar del mundo, para lo cual ha desarrollado dos grandes y ambiciosos proyectos: el "cinturón o collar de perlas" y *One Belt One Road*, ambos en el marco de la constitución de una "Nueva Ruta de la Seda", en la que todos los caminos conducen a Beijing.

La expansión marítima sionista ha estado enmarcada en la lógica del "cinturón o collar de perlas", que es "una red de puertos [civiles y militares] que estable[ce] posiciones chinas a lo largo del Índico" (Tamames, 2017, p. 4) y del estrecho de Malaca, lo que le permite cubrir las rutas que llegan hasta el golfo pérsico y distintos puntos de contacto en la costa africana. Tales nuevas rutas marítimas chinas

[...] están diseñadas para mantener el flujo permanente de importación de materias primas, la exportación de la producción industrial y militar china, y a la vez han permitido que Beijing construya un mecanismo de intercambio y estabilidad diplomática, al tiempo que convierte a la armada China en una fuente de poder fuerte y suave a la vez. (Patiño, 2017 p. 115)

Justamente en el marco de este megaproyecto, en Rakhine, territorio de Myanmar donde tradicionalmente se asentaron los Rohingya, se instaló el puerto Kyauj Pyu, en el cual China ha invertido varios millones de dólares; este además de servir como enclave comercial “es la entrada para un gasoducto y un oleoducto para el crudo que es traído del Oriente Medio y luego enviado a China a través de conducción” (Zamora & Marullo, 2020, p. 467). Aun así, su importancia es mayor de la que hasta aquí se ha advertido, pues la presencia de este puerto en Rakhine y la conducción de estas materias energéticas por Myanmar permitirían a China superar el “Dilema de Malaca”:

[...] [este estrecho marítimo⁴] forma parte de la principal ruta comercial desde Europa y Oriente Medio hacia Asia y viceversa, por lo que constituye uno de los puntos geoestratégicos más importantes del planeta (...) Un bloqueo en la zona llevaría asociado [sic] la paralización de la actividad comercial mundial afectando la seguridad energética de países como China y Japón y causando cuantiosas pérdidas económicas. (García, 2015, p. 407)

Además, vale advertir que por medio del “collar de perlas” China está fortaleciendo su posición militar en el continente en procura de mantener la seguridad comercial y energética que le brinda el control del estrecho de Malaca. Siguiendo a Patiño (2017), se han establecido diez bases militares en lugares estratégicos al sur de Asia, en la isla de Hainan, Camboya, el istmo de Kra (ubicado entre Tailandia y Myanmar), en la península de Malaca, las islas Andaman, el golfo de Bengala, Bangladés, Sri Lanka, islas Maldivas, Pakistán, Yemen y Puerto Sudán; con ello se aprecia la importancia militar que le brindan zonas como Myanmar y sus alrededores al Gigante asiático.

El otro gran proyecto emprendido por China en el marco de la Nueva Ruta de la Seda es el denominado *One Belt One Road*, “es un proyecto que involucra alrededor de 70 países de Asia, África y Europa y comprende la creación de rutas comerciales [tanto de carreteras como de ferrocarriles] formada por seis corredores internacionales” (Ruiz, 2020 p. 10). Tales corredores económicos son: i) entre China y Pakistán, ii) entre China, Asia central y occidental, iii) entre China y la península de Indochina, iv) entre China, Mongolia y Rusia, v) el puente terrestre euroasiático y vi) el corredor económico entre Bangladés, China, India y Myanmar;

4 Malaca es un estrecho marítimo que se localiza entre la región occidental de Malasia y la isla indonesia de Sumatra.

respecto de este último corredor vale resaltar que “uno de sus principales objetivos es competir con la India por la hegemonía en la región asiática creando alianzas con sus vecinos más cercanos” (Ruiz, 2020 p. 12). Como consecuencia de este proyecto, “en septiembre de 2018, China y Myanmar firmaron un acuerdo sobre el Corredor Económico (...) que une la provincia de Yunnan con el océano Índico” (Zamora & Marullo, 2020, p. 466); aunque esto le ha valido “recriminaciones por su [relación y] apoyo a la junta militar [b]irmana” (García, 2014 p. 72).

Tal como indica Patiño (2017), en el trasfondo del liderazgo chino en el marco de la construcción de la “Nueva Ruta de la Seda”, subyace un interés por el control de los recursos minero-energéticos, alimentarios y acuíferos, y de las rutas marítimas y terrestres para asegurar su traslado; es decir, ha buscado tener el poder sobre la geografía para acceder a los recursos y a los medios de transporte. En términos geopolíticos:

China tiene la oportunidad de crear un proyecto que le permita unificar lo que Halford Mackinder denominó el heartland (...) Algunos han llamado a este plan como la conquista de Occidente por parte de China, que a su vez está asegurando el rimland o anillo exterior del heartland, como lo definió Nicholas Skypman, mediante la expansión marítima [y terrestre], tanto comercial como militar. (Patiño, 2017 p. 117)

De esta manera, es posible entrever el interés sionista que está tras la crisis Rohingya; por un lado, requiere mantener libre de pobladores la zona de Rakhine, en donde ha instalado el puerto Kyauj Pyu que le sirve como enclave comercial y militar para asegurar el control energético y de recursos que sustenta su proceso expansionista; además, le es conveniente tener relaciones diplomáticas estables con el Gobierno de Myanmar para poder llevar a cabo la construcción de carreteras y ferrocarriles en el marco de su iniciativa *One Belt One Road*, lo que es posible si no se inmiscuye bajo lógicas de oposición a lo que realiza el Gobierno de Myanmar con los Rohingyas; todo ello, explica la inacción de la ASEAN frente al drama humanitario, pues China tiene un fuerte influjo sobre las decisiones que esta asociación adopta.

Ahora, respecto a Rusia, no es posible comprender su política exterior y eventual impacto en Myanmar sin acudir a la categoría de “neoeurasianismo”, la cual es definida por Laqueur (2015) como:

[...] una importante plataforma de la doctrina de la nueva Rusia, que descansa sobre el presupuesto de que los orígenes del Estado ruso se encuentran en Asia mucho más que en Europa; que el encuentro con los

mongoles, tártaros y las tribus asiáticas formaron ampliamente a Rusia; y que, rechazados por occidente, Rusia deberá buscar su futuro en Asia. (pp. 160-161)

Es, por tanto, el neoeurasianismo una base doctrinal que ha sustentado desde los años noventa (y en especial con Putin) “un programa de recuperación de la posición global de Rusia, marcando un plan tanto geoestratégico como geopolítico para esto” (Patiño, 2017, p. 65); que, entre otras, “debe ser la construcción de un modelo multipolar que evite la consolidación de un hegemon mundial” (Ortiz, 2018, p. 28), como eventualmente lo podría ser China. Siguiendo a García (2014), “el momento asiático ha sido el horizonte clave sobre el cual Rusia ha podido elevar la autoconfianza y proyectarse en la secuencia estratégica del siglo XXI de forma más [metódica]” (p. 184); aunque de manera preeminente sus acciones geoestratégicas han estado focalizadas en el llamado espacio “postsoviético” (término que introduce Patiño, 2017 p. 67) que comprende a Georgia, Ucrania, Estonia, Letonia, Lituania y algunas otras zonas del Báltico y el Asia central, la condición que permitiría “preservar su estatus de gran poder, depende ahora del intercambio beneficioso con el mercado ubicado al sureste” (García, 2014, p. 209) del continente.

En aras de aprovechar el intercambio comercial con el sudeste asiático, Tamames (2017) expresa que Rusia ha cultivado un próspero mercado armamentístico que debe mantener por las importantes ganancias que le genera y que en Myanmar ha encontrado una fructífera demanda promovida por las acciones militares del Tatmadaw y el ARSA, al cual tiene fácil acceso por su cercanía geográfica, que a la vez reduce costos de transporte. Lo anterior encuentra respaldo en lo dicho por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) de que Rusia provee aproximadamente el 21 % de armas a nivel mundial, “los cinco mayores proveedores de 2014-2018 fueron EE. UU, Rusia, Francia, Alemania y China” (2019, p. 6). Sumado a ello, desde el 2007 hubo un importante acercamiento en materia nuclear, cuando ambos países firmaron un acuerdo para la instalación de un centro de investigación nuclear en Myanmar, que ha sido presentado con fines únicamente civiles; aunque Estados Unidos continúa viendo con cierta desconfianza el proyecto por la eventual utilización militar que pueda dársele (Lucci, 2012, pp. 60-61).

Además, Rusia “es un gran inversor en la extracción de gas de Myanmar. Las empresas rusas Zarubezhneft, Itera y Silver Wave Sputnik Petroleum se encuentran produciendo en los depósitos *off-Shore* de la

bahía de Bengala” (Lucci, 2012, p. 61), ello, en el marco de la estrategia rusa de monopolizar la producción de gas a nivel mundial. De tal suerte que estos acercamientos rusos con Myanmar en el marco del neoeurasianismo, están orientados a proyectar la expansión rusa en Asia, aprovechar las ventajas comerciales que en específico puede brindarle el sudeste continental y estrechar las relaciones diplomáticas con Myanmar para hacerle contrapeso al influjo sionista en la región y así evitar el ascenso de algún hegemon. Sin lugar a duda, le es conveniente a Rusia el establecimiento de un Gobierno militar en Myanmar, la expulsión de los Rohingya y la beligerancia del ARSA con el ejército Tatmadaw, ya que sostiene un contexto que, aunque dramático para Occidente, propicia la comercialización armamentística y la expansión rusa.

Ahora bien, en lo que respecta a India, “la importancia estratégica de Myanmar para India se basa, de manera fundamental, en que este país se presenta como la puerta de entrada al Sudeste Asiático y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático” (Arrieta, 2021, p. 1); el interés indio se cimienta en la necesidad de establecer conexiones económicas que posibiliten su continuo desarrollo. Siguiendo a Patiño (2017).

Nueva Delhi ha logrado estructurar una economía de alcance global, que busca aprovechar al máximo sus largas costas [y fronteras], y para esto percibe como indispensable tener el control de seguridad (...) del tránsito que se mueve por ellos y, obviamente, de eliminar los riesgos a la seguridad que dicho movimiento suscita. (p. 115)

No obstante, hay dos condiciones que ponen en riesgo tales objetivos: el primero es el desplazamiento forzado de cientos de miles de Rohingya (que incluye a su ejército de resistencia ARSA) de manera directa o a través de Bangladés; el segundo es el megaproyecto chino por establecer la “Nueva Ruta de la Seda”. Respecto al primero de ellos, India y Bangladés comparten una de las fronteras más extensas del mundo, justamente desde Bangladés se han producido los mayores flujos migratorios de Rohingya hacia la India, que en la actualidad percibe a los migrantes como una amenaza, tanto que se ha presenciado una criminalización de los refugiados Rohingya al punto de considerarlos “terroristas” (Dabova, 2014; Moreno & Calvillo, 2022); como respuesta a tal panorama, el Gobierno indio decidió iniciar la construcción de un muro que selle la frontera con Bangladés, conocida como la barrera “indo-bangladesí” (Dabova, 2014). Todo ello, tan solo evidencia que la

crisis Rohingya superó la espacialidad del Estado-Nación de Myanmar y se ha convertido en un problema de seguridad para la India y la región.

Aun así, India tampoco ha condenado o actuado frente a lo que ocurre en el territorio de Myanmar; al contrario, ha estrechado lazos con el Gobierno: “Nueva Delhi ha propuesto un plan de cooperación económica e inversión en infraestructuras, con una autopista que conectaría Birmania con Tailandia e India y una inversión en infraestructura portuaria en Calcuta y Sittwe (capital de [Rakhine])” (Tamames, 2017, p. 6). Ello podría explicarse a partir de la preponderancia que le otorga India al influjo sionista en la región; de tal suerte que el acercamiento Indio a Myanmar se realiza en procura de frenar la expansión del “Dragón Asiático”, pues como lo denota Gómez (2019), “China ha alcanzado vínculos con el Sur y el Sudeste Asiático a través de proyectos e iniciativas concretas en su proceso de apertura económica, lo cual ha eclipsado el poder de India en la región” (p. 9); además, “[h]oy día, India busca recuperar no solo su presencia marítima en el Índico, sino restablecer su influjo cultural con miras a recordarle al mundo porqué ese océano se llama así” (Patiño, 2017, p. 142). En consecuencia, se está fraguando una importante rivalidad política que pone en entredicho la estabilidad sociopolítica de la región (Gómez, 2019); en todo caso, para India es fundamental mantener relaciones diplomáticas estables con el Gobierno de Myanmar; interés que se ha superpuesto a la resolución de la crisis Rohingya.

Así, una vez analizados los intereses que tienen China, Rusia e India sobre Myanmar, en especial los relacionados con la situación Rohingya o el territorio de Rakhine, es posible afirmar que todos estos pueden ser catalogados como geopolíticos, puesto que denotan una relación entre el territorio y el ejercicio de poder sobre este, por lo cual, aluden a una relación inexorable entre el ambiente físico y el ejercicio socio-humano de la dominación. A su vez, se advierte cómo China, Rusia e India asumen este espacio geográfico desde el punto de vista biofísico y demográfico, con el objeto de comprender la relación de fuerzas que actúan en él, las ventajas militares, políticas y económicas que puede otorgarles. Es justo a partir de tales análisis y bajo el foco de su interés nacional que construyen y orientan su conducta exterior en la región.

De esta manera, es plausible entrever que detrás de la crisis Rohingya que se ha exacerbado en el periodo comprendido entre 2017 y 2020, existen intereses geopolíticos de vieja data de algunos Estados de la región que se benefician de estos hechos y, por tanto, perpetúan la vulneración sistemática y masiva de derechos humanos y la comisión de crímenes de

lesa humanidad que han ido conduciendo al exterminio étnico de esta minoría y al desplazamiento forzado de los que sobreviven; todo ello, en aras de instrumentalizar la zona de Rakhine a intereses estratégicos, comerciales, energéticos y militares.

4. Conclusiones

Desde hace décadas, los Rohingya han sido víctimas de una persecución sistemática y violenta por parte del Gobierno de Myanmar, cuyo mando ha estado mayoritariamente en cabeza del Tatmadaw; a pesar de que internamente se ha justificado el asedio en razones étnico-religiosas, no pueden desconocerse las causas estructurales que se legaron del pasado colonial británico y que han dificultado la construcción de un sistema político democrático. La situación Rohingya es lesiva de los derechos humanos y constitutiva de delitos de lesa humanidad, tanto así que parece conducir a una limpieza étnica; no obstante, la comunidad internacional no ha podido poner freno a este genocidio en curso por el veto o la abstención que se ha presenciado dentro de las Naciones Unidas, por parte de algunos países circundantes a Myanmar que poseen marcados intereses en la zona de Rakhine, que es donde tradicionalmente se han asentado los Rohingya.

Además, una vez realizado el análisis histórico-conceptual del término “Geopolítica” fue plausible avizorar que, aunque el término se acuñó en 1916, siglos antes las comunidades humanas eran conscientes de la influencia o relevancia del entorno geográfico sobre la política y de cómo esta última debía considerarla para proyectar su orientación con otras civilizaciones o a nivel internacional; las transformaciones históricas del concepto han permitido dejar atrás su profetismo político y lo han convertido en un insumo de las Relaciones Internacionales para develar las estrategias, intereses y fuerzas que actúan en ciertos contextos geográficos. Por tanto, fue posible advertir que China ha venido desarrollando dos ambiciosos proyectos en el marco de la construcción de la “Nueva Ruta de la Seda”, denominados: “Collar de Perlas” y *One Belt, One Road*, que pretenden conectarla comercialmente con Europa a través de extensas carreteras y una red de puertos sobre el océano Índico; además, ha pretendido llevar a cabo obras hidroeléctricas que satisfagan sus propias necesidades energéticas y establecer bases militares en el sudeste asiático; todo ello, en procura de solventar el “Dilema de Malaca” que pone en riesgo su ascenso como hegemón del sistema internacional.

Sin embargo, para lograrlo requiere la zona costera de Rakhine (donde hay mayor cantidad de Rohingya) y sus espacios colindantes libres de pobladores. Rusia, en el marco del “neoeurasianismo” ha aprovechado las ventajas comerciales que puede ofrecerle Myanmar en torno al mercado armamentista, nuclear y de gas, los cuales se sustentan en la violencia contra esta etnia musulmana. E India ha planeado la construcción de grandes autopistas que la conecten comercialmente con Tailandia, Laos, Rusia y China, para lo cual requiere atravesar Myanmar y, en especial, usar zonas en donde se asentó esta etnia.



Miguel Ángel Galindo Rodríguez

Abogado, especialista en Derecho Administrativo y estudiante de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018, agosto 15). Emergencia rohingyas. *UNHCR*. <https://www.acnur.org/emergencia-rohingyas.html>
- Amnistía Internacional. (2020, mayo 22). *Myanmar no protege a la población rohinyá tras una orden de un tribunal internacional*. (2020, May 22). <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/05/myanmar-government-fails-to-protect-rohingya-after-world-court-order/#:~:text=3%3A59%20pm->
- Arrieta Ruiz, A. (2021, abril 20). *India en Myanmar*. Global Strategy – Universidad de Granada. [https://global-strategy.org/los-intereses-de-india-en-myanmar-del-look-east-al-act-east/Resolución 217 A III, \(1848\) \(testimony of Asamblea General de las Naciones Unidas\)](https://global-strategy.org/los-intereses-de-india-en-myanmar-del-look-east-al-act-east/Resolución 217 A III, (1848) (testimony of Asamblea General de las Naciones Unidas).). [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))
- Cadena Montenegro, J. L. (2006). La geopolítica y los delirios imperiales de la expansión territorial a la conquista de mercados. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 1(1), 115-141. <https://www.redalyc.org/pdf/927/92710107.pdf>
- Cairo Cairou, H. (2010). Comentario: El pivote geográfico de la historia, el surgimiento de la geopolítica clásica y la persistencia de una interpretación telúrica de la política global. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/38707/1/heriberto.pdf>
- Cairo, H. (2013). La Geopolítica como “ciencia del Estado”: el mundo del general Haushofer. *Geopolítica(S). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 3(2), 337-345. https://doi.org/10.5209/rev_geop.2012.v3.n2.42333
- Calabria, E. D. M. (2011). ¿Hacia dónde se encamina la transición birmana? *Revista UNISCI*, (26), 225-234. <https://www.redalyc.org/pdf/767/76718800010.pdf>

- Calles Gómez, S. (2018). *Los Rohingya: la crisis humanitaria de una etnia olvidada* [Trabajo de grado, Universidad de Salamanca]. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/139415/TG_CallesGomez_%20Rohingyas.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Consejo de Derechos Humanos. (2018). *Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar*. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMMyanmar/A_HRC_39_64.pdf
- Contreras Polgati, A. (2007). Análisis Crítico de la Geopolítica Contemporánea. *Revista Política y Estrategia*, 108 (1), 29-45. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5625301.pdf>
- Cosmello Guisande, A. (2018). *Rohingyas: el porqué de un conflicto*. Global Affairs and Strategic Studies; Universidad de Navarra. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/rohingyas-el-porque-de-un-conflicto#>
- Courtois, J.-P. (2016). Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 18, N.º 36. Segundo semestre de 2016. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política Y Humanidades*, 18 (36) 131-163. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2016.i36.07>
- Dabova, E. (2014). India-Bangladesh border fence and crossborder migration. *Aldea Mundo*, 19(38), 19-34. https://www.redalyc.org/pdf/543/Resumenes/Resumen_54343693003_1.pdf
- Díaz, C. (2018, marzo 12). Note to Correspondents: Statement by Adama Dieng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, on his visit to Bangladesh to assess the situation of Rohingya refugees from Myanmar. *United Nations Secretary-General*. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations>
- Fernández Christlieb, F. (2013). *Geopolítica y geografía*. En J.L. Cadena Montenegro (Ed.), *Lecturas de Geopolítica: Un enfoque interdisciplinario* (pp. 7-12). Sociedad Geográfica de Colombia.
- García, M. del M. H. (2015). *Los desafíos a la seguridad en el estrecho de Malaca: la piratería y el terrorismo marítimo*. Dialnet.unirioja.es; Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6147359>
- García, P. (2014). *Geopolítica del siglo XXI*. Universidad Externado.
- Green, P., Macmanus, T., & Alicia De La Cour Venning. (2015). *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar* [Informe Queen Mary University of London]. <http://statecrime.org/data/2015/10/ISCI-Rohingya-Report-PUBLISHED-VERSION.pdf>
- Kjellen, R. (1916). *El Estado como organismo viviente*. Fayard.
- Gayraud, J. F. (2007). G 9 De las mafias del mundo. *En Geopolítica del crimen organizado*. Tendencias / Urano.
- Gómez, D. A. (2019). China e India: dos grandes potencias rivales en el orden global y regional. *Papel Político*, 24(2). <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/29263/24081>

- Lara Hernández, J. R. (2009). Elementos de Geopolítica. *Pensamiento Humanista, Volumen N.º 6*, 41-72. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/7820/Elementos%20de%20geopol%C3%ADtica.pdf?sequence=1>
- Llandres Cuesta, B. (2019). *Geopolítica del sudeste asiático: dinámicas globales y locales*. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM11_2019BORLLA_SudesteAsia.pdf
- Laqueur, W. (2015). *Putinism: Rusia and its future with the west*. (first edition). Thomas Dunne Books
- Laureano, R. C. (2012). Geopolítica. Origen del concepto y su evolución. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 59 núm. 113, mayo-agosto de 2012, pp. 59-80. <https://www.academia.edu/download/54426147/geopolitica.pdf>
- López, J. I. (1995). Geopolítica de Nicolas Spykman. *Revista Universidad Eafit*, 31(97), 79-86. <https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/16509/document%20%2831%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Lucci, J. J. (2012). La responsabilidad de proteger y los intereses de los 5 miembros permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria. *Pensamiento propio*, (35), 45-80. <http://cries.org/wp-content/uploads/2012/05/pp35-web1.pdf#page=47>
- Melamed Visbal, J. (2017). *Fundamentos introductorios a la Geopolítica*. Virtual.umng.edu.co. http://virtual.umng.edu.co/distancia/ecosistema/odin/odin_desktop.php?path=Li4vb3Zhcyy9yaWVwL2dlb3BvbGloaWNhL3VuaWRhZf8xLw==#slide_1
- Mendoza Morales, A. (2009). *Geopolítica: Visión general*. Educar.
- Moreno Cantano, A. C., & Calvillo Cisneros, J. M. (2022). Propaganda del odio contra los Rohingya: estudio de caso de Facebook y Twitter. *Ene*, 8, 44. https://eprints.ucm.es/id/eprint/69380/1/PROPAGANDA%20DEL%20ODIO%20CONTRA%20LOS%20ROHINGYAS_Calvillo%20y%20Moreno%20Cantano.pdf
- Ortiz Redondo, J. (2018). Evolución e influencia del Eurasianismo en la idea nacional rusa. [https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/22220/TFG%20Ortiz%20Redondo%2C%20JesAs.%20\(1\).pdf?sequence=2](https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/22220/TFG%20Ortiz%20Redondo%2C%20JesAs.%20(1).pdf?sequence=2)
- Patiño, C. A. (2017). Imperios contra estados. Debate.
- Robert, H. (1926). *Rockets, a method of reaching extreme altitudes*. Dover Pubns.
- Ruiz Aznar, A. (2020). La nueva ruta de la seda: Impacto en las relaciones entre la Unión Europea y China (Bachelor's thesis). https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/692225/ruiz_aznar_ana_tfg.pdf?sequence=1
- Sachs, J. D., & López, V. P. (2021). Las edades de la globalización. Deusto.
- Santos Raimundo, L. (2020). Los diez pasos de la crisis de los musulmanes Rohingya en Myanmar [Tesis de Maestría, Universidad Jorge Tadeo Lozano]. In *reponame:Expediitio Repositorio Institucional UJTL*. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/10113>

- Selth, A. (2019). Aung San Suu Kyi: ¿Por qué defender lo indefendible? En *Interpretación de Myanmar: Una década de análisis*. ANU Press.
- Shivakoti, R. (2017). La función de la ASEAN en la crisis de los refugiados rohinyás. *FM Review*, 56(0) 74-78. <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/latinoamerica-caribe/shivakoti.pdf>
- Stockholm International Peace Research Institute. (2019). *Armaments, Disarmament and International Security SIPRI YEARBOOK 2019 Resumen en español*. https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-08/yb19_summary_es_o.pdf
- Tamames, J. (2017, septiembre 27). *Geopolítica e impunidad en Myanmar*. Política Exterior. <https://www.politicaexterior.com/geopolitica-e-impunidad-en-myanmar/>
- Torres Guzmán, K. (2016). *Crisis de los Rohingya (1991-2015): ¿Una Amenaza a la seguridad nacional de Bangladesh?* [Trabajo de Grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13806/TorresGuzman-KarolTatiana-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Uribe, A. R. (2016). *Geopolítica. Origen del concepto y su evolución* de Rubén Cuéllar Laureano. https://www.academia.edu/19309062/_Geopol%C3%ADtica_Origen_del_concepto_y_su_evoluci%C3%B3n_de_Rub%C3%A9n_Cu%C3%A9llar_Laureano
- Wabgou, M. (2012). Colonización y descolonización en África y Asia en perspectivas comparadas. *Astrolabio*, (9). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/2926>
- Werner Weigert. (1943). *Geopolítica: generales y geógrafos*. Fondo de Cultura Económica.
- Zamora Cabot, F. J., & Marullo, M. C. (2020). El conflicto rohingya y sus proyecciones jurídicas: Aspectos destacados. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 3(1), 461-484. <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/189251>

Disputas geopolíticas en la Hidrovía Paraguay-Paraná. Aportes para un estudio del conflicto en la Argentina reciente

Global Geopolitical Disputes in the Paraguay-Paraná Waterway. Contributions to a Study of the Conflict in Recent Argentina

Amanda Barrenengoa

Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina

abarrenengoa@fahce.unlp.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0001-9385-2971>

Álvaro Álvarez

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

aalvarez@fch.unicen.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0003-3648-357X>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2022 - **Fecha de aprobación:** 18 de septiembre de 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.104167

Cómo citar este artículo:

APA: Barrenengoa, A. y Álvarez, Á. Disputas geopolíticas en la Hidrovía Paraguay-Paraná. Aportes para un estudio del conflicto en la Argentina reciente. *Ciencia Política*, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104167>

MLA: Barrenengoa, A. y Álvarez, Á. "Disputas geopolíticas en la Hidrovía Paraguay-Paraná. Aportes para un estudio del conflicto en la Argentina reciente". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.104167>



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

El siguiente artículo propone aportar a las reflexiones sobre las disputas geopolíticas actuales desde un enfoque multiescalar y a partir del estudio de la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP), identificando y problematizando una trama de actores e intereses vinculados al circuito productivo argentino y a las cadenas globales de valor. Dicho análisis se enmarca en un proceso histórico de fragmentación territorial que viene ocurriendo en la región a partir del predominio de las lógicas de acumulación del capitalismo financiero. Se recuperan indagaciones previas sobre los procesos de integración regional de las dos primeras décadas del siglo XXI y se dialoga con bibliografía especializada para hacer una aproximación a las estrategias actuales de acumulación que hoy tensionan los territorios y situarlas a la luz de procesos de carácter histórico. Estos dan cuenta de las reconfiguraciones geopolíticas y las disputas por el orden mundial, con el ascenso de China y el declive de Estados Unidos como aspectos centrales a explorar. Junto con las reestructuraciones en el seno del capitalismo global y las dinámicas regionales vistas desde Argentina y la región, estos procesos arrojan preguntas y debates a los que buscamos contribuir.

Palabras clave: crisis, Hidrovía Paraguay-Paraná, reconfiguración global, reestructuración capitalista, territorio.

Abstract

The following article aims to contribute to reflections on current geopolitical disputes from a multiscale perspective, focusing on the study of the Paraguay-Paraná Waterway (HPP). It identifies and problematizes a network of actors and interests linked to the Argentine productive circuit and global value chains. This analysis is framed within a historical process of territorial fragmentation occurring in the region due to the predominance of logics of accumulation in financial capitalism. The article draws on previous investigations into regional integration processes in the first two decades of the 21st century and engages with specialized literature to approach current accumulation strategies that are currently exerting tension on territories, placing them in the light of historical processes. These processes reflect geopolitical reconfigurations and disputes over the world order, with the rise of China and the decline of the United States as central aspects to explore. Alongside restructuring within global capitalism and regional dynamics viewed from Argentina and the region, these processes raise questions and debates to which we seek to contribute.

Keywords: Capitalist Restructuring, Crisis, Global Reconfiguration, Paraguay-Paraná Watergate, Territory..

1. Introducción

Las disputas de poder en el orden internacional son arena de debate y análisis desde diversas disciplinas de las ciencias sociales, y en las últimas décadas, marcadas por un escenario de cambio de época, se vuelven un terreno imprescindible de exploración.

Un cambio de época supone una transformación en la estructura del mundo, un cambio en su orden y en las relaciones de poder, y una crisis de los relatos que hasta antes del quiebre nos permitían organizar significados y sentidos, situación que dificulta la comprensión del mundo.

En este marco, el sistema internacional atraviesa actualmente por dos procesos entrelazados e interdependientes con un profundo impacto sobre los territorios de América Latina (AL). Por un lado, la disputa geopolítica entre EE.UU. y China, marcada por el declive del poder hegemónico de la potencia estadounidense y el ascenso chino, proceso que lleva varias décadas en desarrollo y que ha transitado por distintos grados de tensión, cuya expresión más evidente es la denominada “guerra comercial” iniciada en el 2018 cuando Trump, por entonces presidente de EE.UU., anunciase la intención de imponer aranceles de 50.000 millones de dólares a los productos chinos.

Por otro lado, una crisis del capitalismo global, escenario abierto en la primera década del siglo XXI y que se expresa en una debacle que excede los marcos de la economía mundial para manifestarse multidimensionalmente, lo que ha llevado a muchos autores a caracterizarla como una crisis de dimensiones civilizatorias con manifestaciones en el plano económico, energético, climático, ambiental, social y cultural (Lander, 2019; Vega Cantor, 2009). Dichas transformaciones, además, tienen profundos impactos en los territorios del capitalismo dependiente.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo abordar la relación dialéctica entre las alteraciones en la estructura del orden internacional, marcadas por el declive de EE.UU. y el ascenso chino, una crisis profunda del capitalismo global y las tensiones y conflictos desarrollados en un espacio estratégico para la región –la hidrovía Paraguay-Paraná–, desde un enfoque multiescalar que incluye las transformaciones a nivel regional.

En cuanto a los orígenes de estas tensiones manifestadas en la actualidad, cabe aclarar que tienen raíces históricas a mediados del siglo XX, pues a lo largo de la década de 1940 dos transformaciones marcaron el devenir de la relación del sistema mundo con AL: una es la “revolución verde” gestada por el sistema científico tecnológico de los EE.UU. que significaría un cambio de paradigma en las prácticas agrícolas sustentadas

en enfoques genéticos (nuevas variedades de semillas) y renovadas tecnologías agrícolas, lo que daría nacimiento a la agricultura moderna y tendría profundas alteraciones en las periferias del sistema capitalista. La segunda transformación tuvo su origen en la revolución comunista china –el 1 de octubre de 1949 se proclamó la República Popular China (RPC)- que, en pocas décadas, y al ritmo de la demanda de su desarrollo industrial, marcaría las dinámicas comerciales del mundo.

Desde el período de instauración global del neoliberalismo en AL – desde los años 70 a los 2000– son las empresas norteamericanas y europeas quienes comandan el proceso de primarización económica, apertura y desregulación de las economías, y las potencias occidentales hegemonizan el orden político y el entramado institucional regional con grandes influencias sobre su integración, proceso conocido como el “Consenso de Washington”. Pero desde la recomposición de las economías nacionales, pos-crisis de fines del siglo XX y comienzos del XXI, es China quien aumenta la demanda de materias primas para sostener su acelerado crecimiento, desatando una escalada global de precios entre 2003 y 2014 y estimulando la hiper-especialización de los países de la región.

El denominado “Consenso de los Commodities” (Svampa, 2012) subraya el ingreso de AL en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes. China, junto a otros países del sur global, demandan materias primas en cantidades inéditas por lo que la exportación de commodities –principalmente, la extracción de minerales y la producción de alimentos– no para de crecer y las inversiones en infraestructura extractivista se tornan un eje central de la intervención asiática en la región (Álvarez, 2021). Este proceso fue traccionando la conversión del río Paraná en una hidrovía afín a las dinámicas exportadoras.

Con base en lo anterior, el presente artículo se sustenta en una metodología cualitativa y en un método de análisis multiescalar abordando la disputa geopolítica en la compleja trama de actores que integran esas escalas. El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná (en adelante HPP) permite observar las estrategias de acumulación global y analizar el modo en que estas reconfiguran los territorios. Para ello, nos basamos en enfoques que consideran que el lugar no es la parte ni el mundo la totalidad: el lugar no es un fragmento, sino la propia totalidad que, a través de los objetos, las acciones y las normas, se afirma y se niega modelando un subespacio del espacio global (Álvarez, 2021; Silveira, 1995). En este

sentido, Silveira plantea que: “el pensamiento dialéctico niega la existencia empírica del fragmento como independiente, como parte aislada, pero reconoce el lugar empíricamente como funcionalización del todo. Y hoy, esa totalidad se empiriza y se torna más concreta” (Silveira, 1995, p. 57). Esa empirización a la que se refiere la autora se concreta, entre otros aspectos, en el desarrollo de mega obras de infraestructuras como la Hidrovía Paraguay-Paraná que, emplazadas en el lugar, responden a lógicas y dinámicas globales.

A continuación, presentamos el marco teórico metodológico desde dónde pensamos el problema, luego una mirada geopolítica sobre la Cuenca del Plata y la HPP en el marco de los cambios geopolíticos recientes, los impactos territoriales de los acuerdos entre Argentina y China, y los debates que estos suscitan, para finalizar con las conclusiones que arroja la investigación.

2. Encuadre teórico metodológico

Construir un marco analítico que nos permita una comprensión de la complejidad del problema de investigación que este trabajo aborda involucra tres aspectos interrelacionados: la crisis del sistema internacional y las transformaciones geopolíticas recientes, los cambios en los modelos de integración regional y los impactos territoriales de estos fenómenos para el caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP) en Argentina. Por ello, esta investigación se sustenta en un enfoque multiescalar, que va desde los determinantes globales a los impactos territoriales –en el lugar– y de una perspectiva analítica amplia que integra diferentes disciplinas científicas en tanto herramientas desde las cuales proponemos situar las dinámicas de poder y las disputas hegemónicas en un territorio, en diálogo con las reestructuraciones del sistema capitalista. Asimismo, buscamos vincular desde la multiescalaridad los intereses en juego en la HPP, teniendo en cuenta las transformaciones de las últimas décadas en los procesos de integración regional, en el marco de los conflictos geopolíticos actuales.

En este proceso de producción del territorio, a partir de las relaciones y los procesos que se desarrollan a distintas escalas, se establecen formas de ejercicio del poder, disputas asimétricas y desiguales (Álvarez, 2021). Mabel Manzanal afirma al respecto que “la producción de los territorios se dinamiza con efectos diferenciales sobre las poblaciones que los habitan y sobre las formas de ejercicio del poder y de la dominación de los mismos” (Manzanal, 2014, p. 26). Para la autora, solo cuando el territorio

aparezca claramente asociado con el ejercicio del poder expresará su esencia más sustantiva, pues “la producción social del espacio no es otra cosa que el resultado del ejercicio de relaciones de poder” (Manzanal, 2014, p. 27) que se dan a distintas escalas y que involucran actores diversos y con incidencia desigual sobre los usos del espacio. En este marco, toman relevancia los actores transnacionales que integran las tramas de la política internacional, regional y nacional, en la medida en que sus intereses se entrecruzan con aquellos promovidos también desde los actores gubernamentales, tensionando los territorios a partir de las disputas de poder que se dan en las distintas escalas espaciales. Para el caso objeto de este estudio, nos enfocaremos entonces en los actores transnacionales que circundan la HPP.

También dialogamos con un conjunto amplio de teorías y autores que conciben al Estado como una unidad contradictoria de intereses y grupos sociales. De un lado, recuperamos los estudios en torno al Estado en AL y la relación con los sectores dominantes (Berringer, 2015; Bieler y Morton, 2013; Thwaites Rey, 2010), entendiendo a este como ámbito que articula, en forma contradictoria, a distintos actores e intereses. De otro lado, algunas teorías clásicas conciben al Estado en tanto relación social (Gramsci, 1975; Poulantzas, 1977), mientras que otros estudios recientes analizan las relaciones entre el Estado y las clases dominantes en los procesos de integración regional (Berringer, 2015; Bieler y Morton, 2013; Clemente, 2017; Thwaites Rey, 2010).

Por su parte, distintas perspectivas neogramscianas (Cox, 1992) ubican a los Estados en el marco de las relaciones sociales de producción, de un orden hegemónico y de distintas fuerzas sociales en conflicto, y plantean que el capital es expresado por clases y fracciones de clases que son constitutivas del propio Estado, en un escenario de mundialización y financiarización.

Ese escenario global es caracterizado por David Harvey a partir de las lógicas de acumulación del capital cuyo rasgo distintivo es el despojo (Harvey, 2005). En su aporte, Harvey reactualiza la idea de acumulación originaria del capital para explicar el sistema mundo capitalista contemporáneo. Ese proceso de apropiación violenta de territorios comunales, que Marx analiza en su etapa originaria, el capitalismo lo repite ante las sucesivas crisis de sobreacumulación (Álvarez, 2021). A través de la metáfora del ajuste espacio-temporal, el autor aduce que la sobreacumulación en un determinado territorio, generalmente del capitalismo central, supone un excedente de trabajo y capital que buscan ser absorbidos

por el desplazamiento temporal, mediante las inversiones de capital en proyectos de largo plazo y desplazamientos espaciales debido a la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otros lugares.

El ajuste espacio-temporal es el mecanismo de solución a las crisis capitalistas mediante el aplazamiento temporal y la expansión geográfica. La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales de trabajo, el acceso a nuevos y más baratos conjuntos de recursos, de nuevos espacios para la acumulación de capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas (legislación, contratos, propiedad privada) en formaciones sociales pre-existentes, brindan diversos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo (Harvey, 2005). En este sentido, la infraestructura es un factor esencial en este proceso de ampliación y expansión geográfica del capitalismo, dado que contribuye a la producción de un espacio receptivo y apto para nuevos nichos de acumulación. No es posible la expansión sin las redes, canales y corredores que permiten la construcción de nuevos circuitos espaciales de producción y circulación (Álvarez, 2019b)

Asimismo, concibiendo el rol estratégico que la infraestructura cumple con relación a la consolidación de los Estados nacionales, compartimos con estas perspectivas geográficas su mirada en torno a los procesos de reestructuración y reorganización sufridos por los territorios a partir de la lógica de la economía global y sus consecuencias en la región sudamericana (Santos y Silveira, 2001). Las inversiones en infraestructura son indicadores clave de los reajustes en los ciclos de acumulación ante las necesidades globales (Silveira, 2001), por ello es que coincidimos con Strange en su distinción entre la “política económica extraterritorial”, que promueven los actores concentrados de las redes financieras transnacionales, y la “política territorial”, planificada desde las estructuras estatales (Strange, 1996). Así, concebimos que los proyectos de infraestructura ligados al desarrollo promovido desde el Estado se constituyen como un vehículo clave para la promoción de la integración, el desarrollo y la expansión geopolítica (Barrenengoa, 2020). No obstante, varios debates se abren en torno a cómo se conciben las políticas territoriales desde las estructuras estatales y qué rol juegan allí los actores corporativos.

En el caso de Argentina, estos actores corporativos existen de manera estructural en la economía, lo que da cuenta de una superposición de lógicas, estrategias y alianzas que tensionan los territorios, desde una perspectiva multiescalar (Fernández, 2009). Dichas escalas son los

niveles en los que se organiza y reproduce la vida social (Fernández et al., 2012). Con las transformaciones en el propio seno del capitalismo y la expansión de las empresas transnacionales, una nueva espacialidad “glocalizadora” reconfigura las estructuras estatales (Ordóñez et al., 2021, p. 16). Bajo estas dinámicas se genera la fragmentación de los espacios nacionales y las concepciones de desarrollo e integración se ven afectadas. Así, la región sudamericana viene asistiendo a un tipo de acumulación capitalista global que reproduce la desigualdad en el marco de una economía mundo- capitalista (Wallerstein, 2006). Desde esta consideración de una lógica global del capitalismo y su carácter polarizador y desigual, es que recuperamos las perspectivas que ahondan en la distribución jerárquica del poder global. En esta distribución, el sur global ha permanecido históricamente en un lugar subalterno en relación a los países centrales.

Esta nueva dinámica de acumulación, caracterizada por Harvey a partir del despojo de los territorios por los grandes capitales y flujos financieros (Harvey, 2005), configura estructuras estatales cada vez más permeables a un capitalismo transnacionalizado. Asimismo, durante los últimos cincuenta años es posible destacar, como parte de las transformaciones y reestructuraciones del capitalismo, la fuerte concentración y centralización del capital (Delgado Wise, 2021). A la par de estos procesos, también ha ido creciendo la disputa entre EE.UU. y China debido al ascenso de Asia Pacífico y el declive de la hegemonía estadounidense (Merino et al., 2021), sobre todo con la asunción de Trump, que aceleró la crisis de EE.UU. como potencia (Arrighi, 2007; Merino, 2020). Ambos procesos en simultáneo arrojan reconfiguraciones en la política y economía regional, es decir, se erigen en elementos de relevancia para reflexionar en torno a los procesos de integración regional. En cuanto al modo de acumulación preponderante en la actualidad, el capitalismo asume la forma rentista y financiera como rasgo dominante (Amin, 2001), impactando significativamente las estructuras productivas regionales.

En esta disputa intra-hegemónica el control de la infraestructura, como elemento determinante en la circulación, adquiere connotaciones geopolíticas que son centrales a la hora de estudiar los conflictos por la preeminencia en el orden internacional, los proyectos de integración y los impactos territoriales de las políticas de las grandes potencias. Herrera Santana afirma que mega proyectos de infraestructura como la nueva Ruta de la Seda, hegemonizado por China, o iniciativas como la IIRSA, dominada por instituciones financieras como el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), responden a una lógica que define como “geopolítica de la fragmentación” y que conlleva la reproducción desigual y segmentada del territorio. El poder infraestructural alude a la forma en la que la producción de infraestructura adquiere un sentido geopolítico al permitir tanto la fragmentación de territorialidades pre-existentes como la articulación logística en la penetración y apropiación territorial de diversos capitales en zonas de alto valor estratégico para la proyección internacional y el desarrollo chino (Herrera Santana, 2019).

En este marco, AL ha sido, es y será una región de vital importancia para los patrones productivos, al estar dotada de una gran cantidad de bienes comunes naturales que son considerados recursos estratégicos para las grandes corporaciones transnacionales. La Cuenca del Plata, en particular, es un territorio con alto valor tanto para China como para las transnacionales estadounidenses que tienen presencia en la región, lo cual confirma su relevancia geopolítica y el rol que asume en el presente, problemática que indagaremos a partir del caso de la HPP.

Partiendo de esta premisa antes enunciada como un axioma de investigación, nos valdremos de la argamasa teórica desarrollada en este apartado como un lente para leer el territorio y las disputas territoriales en el problema de investigación propuesto, e indagar así en la multidimensionalidad de la actual crisis y las disputas por el orden global.

A continuación, nos enfocaremos en la HPP, como parte de la Cuenca del Plata, para desplegar un análisis que permita abordar las disputas geopolíticas en sus distintas escalas: global, regional y nacional.

3. La Cuenca del Plata y la región sudamericana desde una mirada geopolítica

La Cuenca del Plata es una región con una relevancia geopolítica particular que le confieren distintos elementos, entre los que se destacan su ubicación y extensión geográfica, ya que abarca los territorios de cinco países: Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay. La relevancia estratégica y las discusiones actuales en torno a la HPP en Argentina nos llevan a indagar en las características de la estructura económica argentina en relación con el uso que los distintos grupos empresariales hacen de las vías navegables. Por ello, situamos la mirada analítica en la HPP en tanto construcción de una referencia empírica a partir de la cual indagamos en aquellos actores e intereses que se entrecruzan en la multiescalaridad de las disputas que estudiamos, y recuperamos

una breve historización acerca de los procesos de integración regional sudamericana buscando vincular estos y las transformaciones del mapa político regional con las reconfiguraciones geopolíticas globales y sus consiguientes debates que involucran a EE.UU., la Unión Europea (UE) y la RPC. Este ejercicio nos permite situar el caso elegido en el marco de procesos más generales compartidos con el resto de las hidrovías, pero que a su vez le dan especificidad a la hidrovía en cuestión.

En el siguiente mapa, elaborado por el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, se georeferencia la Cuenca del Plata y en ella a sus diferentes hidrovías, donde es posible observar la extensión y la importancia articuladora de los territorios de los 5 países que integran la HPP.

Figura 1. Georeferencia de la Cuenca del Plata y sus hidrovías



Nota. (Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, s.f.)

A) Ascenso de China y reconfiguraciones globales

Para identificar el complejo entramado de relaciones de poder que hoy se encuentran presentes de manera predominante en la HPP, caracterizamos la escala global a partir de los dos principales jugadores que

hoy tensionan el escenario internacional: EE.UU. y la RPC, y el modo en el cual el proceso de ascenso de esta ha modificado la situación regional y generado nuevos debates en un contexto de crisis civilizatoria.

Concebirlos como jugadores de peso a nivel mundial implica, por un lado, tomarlos como las figuras centrales en el actual conflicto geopolítico global, recuperando los procesos históricos de las últimas décadas que explican las posiciones que ambos ocupan en el sistema mundial contemporáneo. Por otro lado, nos adentramos en sus estrategias de poder por tratarse de un amplio conjunto de elementos que nos permiten indagarlos, comprendiendo las dinámicas del juego interestatal como resultado de un conjunto de lógicas y actores con sus correspondientes modos de construcción territorial, con distintos tipos de institucionalidad y con las estrategias mediante las cuales buscan hegemonizar sus posiciones a nivel global.

Tomando en consideración los procesos históricos recientes con los que dialogamos, el caso de China como potencia en ascenso y su búsqueda por convertirse en una nueva potencia hegemónica a partir de la pérdida relativa del poder unipolar estadounidense es uno de los rasgos sobresalientes del presente siglo. Como parte de un ciclo estructural compuesto por procesos históricos, la emergencia de China se da como parte de la transformación de Asia Pacífico en uno de los principales centros de acumulación del capitalismo global. En este proceso, la “supremacía estatal” se erige en uno de los elementos característicos del ascenso chino en la región asiática (Fernández, Moretti, 2020). Es decir, el desarrollo y la expansión que China fue vertebrando tiene una base central en el control y la planificación comandada desde el Estado (Merino et al, 2021).

Autores como Vadell describen la expansión de carácter espacial que ha tenido China en el marco de la reorientación del proceso de acumulación material por fuera de occidente y su área de influencia (Vadell et al., 2019, p. 47). Como parte de transformaciones socio-históricas profundas (Merino et. al., 2021), la nueva realidad emergente avanza a medida que se expanden también los vínculos de China con la región latinoamericana y caribeña. Además de reconfigurarse el mapa geopolítico, China se ha ido acercando a la región con un destacado rol en tanto socio comercial y financiador de los proyectos de infraestructura, muchos de los cuales buscaron la salida de productos hacia el Pacífico (Wegner, 2018), dotando de jerarquía a los proyectos de corredores bioceánicos de la IIRSA-COSIPLAN, que plantean la conexión entre “Oriente” y “Occidente” a

partir de corredores de integración interna y corredores de exportación articulados (Padula, 2010).

Desde la región sudamericana, esta realidad se fue materializando a medida que se fueron ampliando los vínculos con los distintos Estados y con las demandas de ambas partes, aumentando así la complementariedad (Villasenin, 2021). Con el correr del siglo XXI, y en paralelo a estos procesos, se ha profundizado también la demanda de recursos estratégicos transformando a la Cuenca del Plata en un territorio de interés fundamental para el acceso a materias primas.

De esta manera, el desarrollo, la urbanización e industrialización de China ha generado en toda la región lo que se conoce como el “boom de los commodities”, que ocurrió en consonancia con el período de expansión de las economías sudamericanas. Así, vemos cómo las condiciones y lógicas predominantes del escenario geopolítico mundial han afectado y permeado las estructuras productivas y las políticas de los países de la región sudamericana. De igual modo, las políticas estatales referidas a recursos naturales que se diseñaron en dicho período tuvieron en cuenta, especialmente, las condiciones favorables del escenario internacional, al menos hasta la crisis financiera de 2008 y unos años más tarde, hasta que un conjunto de contradicciones de distinto nivel fueron frenando estos gobiernos.

En dicho marco, en Argentina, con base en los rasgos históricos y estructurales de su economía (Basualdo, 2011), durante los años de gobiernos kirchneristas hubo un aprovechamiento de las condiciones emergentes hasta que la problemática estructural de la “restricción externa” resurgió por el aumento de la demanda de divisas (Abeles et al., 2012), que ocurrió debió al carácter dependiente de su matriz productiva, especializada en bienes primarios y derivados. Durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, en el período 2012-2015, se produjo un período de estancamiento que frenó el crecimiento de Argentina y de otros países de la región sudamericana (López y Barrera Insua, 2020), que presentaban el mayor ciclo de desarrollo y expansión desde 1970 gracias al aumento extraordinario en el precio de los commodities y las favorables condiciones financieras del contexto internacional (Santarcángelo et al., 2019, p. 201). Pero entre 2008 y 2011 la crisis financiera internacional impactó fuertemente en la región, que retomó un sendero de crecimiento breve luego de esta. De manera tal que, la emergencia del sur global como fenómeno que involucra a la región sudamericana, nos acerca a varias preguntas sobre la heterogeneidad y las jerarquizaciones en su

interior (Fernández y Moretti, 2020). De este modo, se combinan elementos coyunturales y estructurales para situar las reconfiguraciones globales y su relación con los procesos nacionales y regionales. Asimismo, la concentración y extranjerización de la estructura económica, y el no haber logrado avances significativos en el proceso de sustitución de las importaciones, consolidan la estructura dependiente de la economía argentina y un patrón de desigualdades que fueron en aumento a partir de 2015, cuando asumió el gobierno Macri.

Por su parte, la creciente presencia china en la región sudamericana ha agudizado las tensiones con EE.UU., lo cual también tiene su correlato regional. Convertido en principal destinatario de las exportaciones de AL en 2009, China ha consolidado su rol como inversor, financiador y socio comercial, y hoy en día es un socio estratégico de la región (Slipak y Ghiotto, 2019; Villasenín, 2021). El ascenso chino puede observarse en áreas como las finanzas, la infraestructura y la geopolítica (Vadell, 2014). Muestra de esta última es su activa participación en ámbitos internacionales como la ONU, el G20 y los BRICS, en los cuales Brasil y Argentina también han participado. Dado que el 70% de las exportaciones de la región a China están compuestas de productos primarios (CEPAL, 2017, p. 65), ha ido en aumento el proceso de reprimerización y desindustrialización de las economías argentina y brasileña (Slipak, 2014; Vadell, 2014). En este contexto, la presencia china desata amplios debates.

En primer lugar, porque el crecimiento de los vínculos comerciales ha ocurrido de manera asimétrica, en el sentido de tratarse de exportaciones con predominio de productos primarios (como alimentos, derivados de soja, porotos, etc.) e importaciones basadas centralmente en productos con alto y mediano valor agregado (Villasenín, 2021, p.3).

En segundo lugar, China es también uno de los principales financiadores en términos de Inversión Extranjera Directa (IED), en las áreas de energía e infraestructura. Asimismo, el gigante asiático aumentó exponencialmente su presencia financiera a través de sus bancos comerciales y sus préstamos en monedas para reserva (Villasenín, 2021, p. 7). En Argentina, inclusive durante la administración de Macri (2015-2019), quien intentó un alineamiento más directo con EE.UU., los bancos centrales de China y de Argentina firmaron un acuerdo complementario de *swap* de monedas, entre otros treinta acuerdos de comercio e inversión (Ámbito Financiero, 2/12/18). Ya en julio de 2017 se había renovado el *swap* de monedas por \$US 10.375 millones (La Nación, 2017). De manera que, a pesar de que en el primer año de gobierno se pensó que podía

ponerse un freno al vínculo con China para realinearse con EE.UU., la relación encontró puntos de continuidad. En el área de infraestructura, de gran relevancia para el gigante asiático, en 2017 se retomaron negociaciones de un gran volumen de obras en el marco de un “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina”, donde varios de esos anuncios fueron la confirmación de acuerdos ya firmados por la gestión anterior o el relanzamiento de obras paradas. De esta manera, la agenda de política exterior del gobierno de la alianza “Cambiemos” quedó subordinada a las tensiones geopolíticas entre China y EE.UU.

En tercer lugar, uno de los debates centrales actuales se da a partir de la iniciativa china del BRI (*Belt and Road Initiative*), como parte de su proyecto geopolítico de amplio espectro. Este se configura, en tanto proyecto de capitalismo global con una superestructura institucional paralela, como una respuesta ante la crisis sistémica en los planos financieros y de infraestructura (Merino, 2020; Vadell et al., 2019, p. 49). Ello es visible en sus componentes de rutas terrestres, marítimas, obras de infraestructura de transporte y comunicación digital, entre varias áreas de integración productiva, comercial y financiera (Herrera Santana, 2019, p. 43; Slipak y Ghiotto, 2019; Vadell et al., 2019). Entre sus instrumentos podemos mencionar al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII), el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD), el Acuerdo de Reservas de Contingencias (ARC) y el Fondo de la Ruta de la Seda (FRS). Estos, junto a otros bancos chinos, son los soportes del financiamiento del proyecto, que tiene un fuerte carácter estatal. Desde su creación en 2014, el BAII es el principal organismo que financia proyectos de infraestructura en todo el mundo. Junto al Export-Import Bank, son los mayores prestamistas de los Estados latinoamericanos, entre los que se destacan Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina como principales destinatarios de los \$US137 mil millones que se prestaron entre 2005 y 2019. La incorporación de la región latinoamericana en el proyecto chino ha multiplicado las inversiones en infraestructura para el sector de energía (56% de las inversiones) y transportes (27%), alcanzando los \$US 61 mil millones (Congressional Research Service, 2020). A pesar de los intentos de EE.UU. por limitar el acercamiento chino, la política exterior macrista sostuvo –con vaivenes– los vínculos con China que se habían iniciado antes, y durante la visita de Xi Jinping en diciembre de 2018 se firmó un nuevo acuerdo complementario de swap de monedas, entre otros treinta acuerdos de comercio e inversión (Ámbito Financiero, 2/12/18). En 2020, durante el gobierno de Alberto Fernández, se renovaron los *swaps* por

\$US 18,500 millones, convirtiéndose en una herramienta que Argentina utiliza desde 2014 (Villasen, 2021, p. 7).

De esta manera, si hasta los 2000 había una primacía de empresas estadounidenses en las actividades productivas vinculadas con recursos estratégicos, la reconfiguración geopolítica actual ha modificado el mapa de actores, complejizándolo. Lejos de ser lineal, la marcada presencia de China y su creciente interés, acompañado de todo tipo de iniciativas, nos agrega variables que es preciso tener en cuenta, como por ejemplo las incorporaciones de los Estados latinoamericanos a la iniciativa BRI, un proceso en ascenso del que ya forman parte más de una veintena de países, entre los que se destacan Ecuador, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Chile, Perú, Cuba, Guyana, Surinam, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Barbados, Jamaica y Antigua y Barbuda. En cuanto a Argentina, formalizó su ingreso a la iniciativa luego de la visita que realizó el presidente Alberto Fernández a China en febrero del año 2022 (Koop, 2022).

Ahora bien, en este recorrido por las principales características de las transformaciones geopolíticas que atañen a China y su relación con la región desde Argentina, recuperamos la visión de Herrera Santana, quien la analiza como una reproducción de la jerarquización espacial y desigual que atraviesan los territorios (Herrera Santana, 2019). Desde esta mirada, el “poder infraestructural” es el vehículo a partir del cual China buscaría acrecentar su posición en la competencia capitalista, produciendo un espacio estratégico fragmentario. Al igual que el caso de la IIRSA, surgida en los años 2000, el megaproyecto BRI sería, de acuerdo con este autor, una pieza más en la producción espacial de la lógica de la geopolítica de la fragmentación (Herrera Santana, 2019, p. 62). En esta línea, otras investigaciones advierten que la relación de China con AL reproduce vínculos de dominación y dependencia (Slipak, 2014; Svampa y Slipak, 2015).

Por su parte, otras perspectivas (Vadell, 2014; Vadell et al., 2019) sugieren analizar las características del proyecto BRI en relación con la crisis de la acumulación capitalista, como otro tipo de proyecto global (globalización con características chinas), desde una dimensión territorial. Dichos enfoques señalan los rasgos específicos que distinguen la iniciativa china del proyecto hegemónico norteamericano y las reestructuraciones que este ha generado en el sistema capitalista internacional, en particular, en las dinámicas de conectividad financiera. De modo que, con el ascenso de Asia- Pacífico, la configuración del poder internacional

se vería afectada y, con esta, se abriría la emergencia de un proyecto civilizatorio diferente (Vaca Narvaja y Zhan, 2018).

Así, es posible analizar la iniciativa BRI como un cambio en la forma de construcción del poder territorial a partir de herramientas diplomáticas que expresan un cambio geopolítico y una disputa hegemónica. Lo cual nos lleva a indagar en las diferencias en relación a la histórica hegemonía de los instrumentos e instituciones que EE.UU. venía promoviendo en la región.

En seguida, luego de esta aproximación a la situación de transición geopolítica de la cual China es una de las grandes protagonistas, ponemos la lupa en la escala regional para recrear la situación de fragmentación por la cual América del Sur viene transitando, en términos de infraestructura, para situar la HPP en una región que ha sufrido importantes transformaciones.

B) Integración regional y fragmentación territorial en Sudamérica

Como hemos señalado, el ascenso de Asia Pacífico es observado, por diferentes investigadores e investigadoras y perspectivas analíticas, como una nueva etapa en la configuración del poder mundial donde la infraestructura cobra un carácter relevante (Fernández y Moretti, 2020; Merino, 2020; Vadell et al., 2019). Sin embargo, en el marco de estas grandes disputas y reconfiguraciones todavía no se ha dado respuesta al histórico problema del desarrollo desigual, lo que sigue consolidando la estructura jerárquica y dispar del sistema mundial. Así, sumado a la histórica hegemonía estadounidense, el incremento de la presencia china en las economías de los países latinoamericanos, en particular, los de América del Sur, es uno de los principales correlatos de la nueva situación geopolítica mundial que modifica el mapa regional y genera nuevas preguntas. A su vez, la importación de productos chinos y el fortalecimiento de vínculos al interior del sur global genera tensiones dentro de la región, con sectores como la industria mercosureña, en especial la Federación de Industrias de Sao Paulo (FIESP), que presionan por retornar a un vínculo con los intereses estadounidenses (Barrenengoa, 2021). Esta tensión se puso de manifiesto en el debate por la Hidrovía Paraguay-Paraná al momento del vencimiento de las tareas operativas de dragado y balizamiento en el tramo argentino, cuando algunos actores económicos vinculados al agronegocio abogaban por renovar la concesión a la empresa belga Jan de Nul ante el temor de un avance de China sobre la hidrovía.

Repasamos ahora algunos de los antecedentes recientes de los procesos de integración regional para vincularlos con las reconfiguraciones de la escala global y el análisis del caso elegido.

Desde finales del siglo XX, con un marcado énfasis durante la década del 90, AL atravesó un sostenido proceso de transformaciones estructurales a partir de lo que se conoció como el “Consenso de Washington”. Este paquete de políticas que generaron una significativa apertura de las economías sudamericanas a fin de aumentar su relación con el mercado mundial fueron acompañadas por un tipo de “regionalismo abierto” pregonado en tiempos de globalización (Kan, 2017).

En Argentina, estos mecanismos de acumulación a partir de los cuales los actores corporativos transnacionales obtuvieron un rol preponderante en la estructura económica tienen raíces históricas que provienen de la dictadura cívico militar de 1976. Esta prefiguró marcos normativos que acompañaron la reestructuración capitalista de finales de los 70 (Anderson 2003). Ya para la década del 90, el contexto era propicio para que las políticas de integración regional favorecieran las condiciones del aumento del comercio y la captación de la inversión IED, entre otro conjunto de mecanismos que contribuyeron en la privatización de la gestión estatal sobre áreas estratégicas. De esta forma, la apuesta neoliberal para todo el continente fue avanzando en materia de infraestructura, comercio y explotación de nuestros recursos naturales, modificando los territorios a los fines del comercio internacional. Lejos de prevalecer objetivos de intercambio intrarregional, estos fueron configurados como plataformas de acumulación en articulación con un esquema de inserción y apertura internacional bajo la hegemonía estadounidense.

El escenario regional de esos años se vio marcado por el avance de políticas que, en nombre de la “interconexión” e “integración regional”, lograron reestructurar los territorios en favor de capitales e intereses extranjeros, con predominio de los estadounidenses, cuya política exterior para la región se sirvió de tres proyectos: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) lanzado en 1994, la IIRSA y el Plan Puebla Panamá del año 2000 (Barrenengoa, 2021). En esta trama de actores e intereses, los organismos de financiamiento hicieron viables muchas de estas políticas, destacándose el BID y el Banco Mundial (BM), como parte de la institucionalidad que el proyecto hegemónico estadounidense pregona por esos años. Por tanto, como producto de su posición hegemónica a nivel mundial, la región fue un objetivo estratégico de la política exterior estadounidense en tanto territorio de proyección geopolítica.

Los debates y las políticas sobre la HPP fueron receptivos de esta tendencia marcada por el predominio geopolítico de EE.UU. y la promoción del libre comercio. En 1992, el Tratado de las Leñas sería fundacional de un ambicioso proyecto para los países de la Cuenca del Plata y generaría los consensos necesarios para impulsar una serie de transformaciones técnicas y normativas con el objetivo de “crear las condiciones necesarias para concederse mutuamente todas las facilidades y garantías posibles a fin de lograr la más amplia libertad de tránsito fluvial, de transporte de personas y bienes, y la libre navegación” (Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Parná, 1992, p. 1). Bajo esta premisa, en el año 2000 la hidrovía pasó a ser uno de los ejes centrales de la IIRSA, constituyendo una plataforma regional de obras de infraestructura.

De esta manera, los territorios sudamericanos fueron articulados a partir de una estrategia global que involucró un encadenamiento de actores económicos y servicios financieros que, junto con las clases dominantes locales, lograron iniciar un circuito de riquezas extraordinarias, implementando para ello diferentes herramientas y recetas. Por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹, creado en el contexto del regionalismo abierto, puede entenderse por su vínculo con el “poder estructural” del capital transnacional, cuya influencia es abordada en relación con los sectores de la industria automotriz y su rol en los procesos de integración regional (Rodríguez Díaz, 2021, p. 10). En particular, distintas fracciones del capital automotriz que se entrecruzaron de manera conflictiva con otros actores (gubernamentales, locales y transnacionales), marcaron una impronta en los orígenes del MERCOSUR. Sin embargo, con independencia de los sectores específicos que tienen relación con la integración económica, distintos trabajos han destacado el carácter híbrido del MERCOSUR (Peixoto Batista y Perrotta, 2018), indicando que no es posible identificarlo ni con el contexto de regionalismo abierto en

1 El MERCOSUR fue creado durante los años 80 a partir de un conjunto de acuerdos bilaterales de cooperación entre Brasil y Argentina (Declaración de Iguazú en 1985, Acta para la integración argentino-brasileña en 1986 y Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en 1988). Formalmente, en 1990 se firmó el Acta de Buenos Aires y un año después el Tratado de Asunción que dio origen al acuerdo regional de complementariedad productiva y comercial entre los países de América del Sur. Sus miembros iniciales fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y posteriormente se incorporaron Bolivia –aún en proceso de adhesión, con voz, pero sin voto– y Venezuela (suspendida desde 2017).

el que fue creado, ni con la caracterización de regionalismo posthegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012) o postliberal (Da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2012). Como parte de estos matices, Peixoto Batista y Perrota destacan la dinámica propia que se fue generando en relación a otras iniciativas de integración (Peixoto Batista y Perrota, 2018) y aluden para ello a la alianza estratégica y el peso que Argentina y Brasil tienen dentro del MERCOSUR, que en los últimos años ha sido motivo de conflicto por la presencia de Bolsonaro. Así, las dinámicas políticas regionales y nacionales han impactado el devenir del mismo. Cabe destacar, también, que uno de los principales objetivos del MERCOSUR es integrar sectores productivos estratégicos de los Estados miembro (Rodríguez, 2021), pero ha habido distintos vaivenes que se corresponden con las reconfiguraciones geopolíticas generales, y que permiten observar, en el caso del MERCOSUR, la oscilación del proyecto estratégico y las discusiones generadas en torno a las propuestas estadounidenses, europeas y, actualmente, chinas.

Por ello, en un contexto regional de fragmentación (Barrenengoa, 2020) y desaceleración de los procesos de integración, Macri y Bolsonaro buscaron relanzar el acuerdo con la UE, gestionando en 2019 su firma. Ahora bien, algunos de los principales elementos de tensión en la negociación por parte del MERCOSUR provenían de los sectores industriales de peso de Brasil y Argentina, así como de algunas problemáticas en relación a los derechos de propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las asimetrías comerciales (Ghiotto y Echaide, 2020), pues estos perjudican el comercio intrarregional del MERCOSUR. Diferentes actores provenientes del sector industrial, del ámbito académico y del propio Estado argentino han señalado los efectos negativos de la firma del acuerdo en términos de cadenas productivas con Brasil, con la consiguiente pérdida de empleo para 186 mil trabajadores manufactureros, que representan un 11% del sector (Caetano y Pose, 2020). Asimismo, destacan que la liberalización del comercio genera incentivos que tienden a profundizar la especialización en commodities, dando lugar a la entrada de productos europeos sin restricción. Contrariamente, los países de la región no tendrían acceso al mercado de la UE, cuya mayor parte es intrarregional.

En consecuencia, en función de los distintos contextos geopolíticos, las condiciones del acuerdo entre la UE y el MERCOSUR han ido cambiando, al igual que las propuestas de inserción internacional por parte de los distintos gobiernos de la región, como es el caso reciente de Uruguay, que ha mostrado intenciones de avanzar, de manera unilateral,

en un TLC con China, suscitando una de las principales discusiones del bloque actualmente. Y si bien no hay relación directa entre los efectos de estos tratados y las vías navegables, el caso de la HPP nos permite vincular las recientes discusiones al nivel del MERCOSUR con las dinámicas y las discusiones que la emergencia de China genera como principal socio y aliado regional. Estas se sitúan en el marco de reconfiguraciones geopolíticas globales que multiplican los debates dentro de la región en torno a la integración. Dicha disputa encuentra a las economías sudamericanas en situación de crisis externas, extranjerización y concentración de las actividades estratégicas en pocos actores, de la mano con un proceso de desindustrialización, lo que genera nuevos conflictos en la agenda externa e interna del MERCOSUR, en tanto bloque que aún sufre los vaivenes del mapa político regional, más allá de las discusiones en torno a su flexibilización (Barrenengoa, 2021).

Distinto es el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) que, a pesar de su mayor debilidad institucional y de haber sido desarticulada, intentó sostener una agenda de planificación de la integración de la infraestructura regional, presentada a partir de la recuperación de la Cartera de Proyectos de la IIRSA, bajo un nuevo Consejo Ministerial que fue el COSIPLAN.

Sin embargo, existió una tensión entre la IIRSA y el COSIPLAN, ya que se incorporaron los proyectos de integración correspondientes a un contexto de regionalismo abierto en un nuevo marco político. Esto terminó por generar debates en torno a qué tipo de territorialidad y desarrollo se buscaba promover, con qué actores y desde qué rol estatal. En este contexto, más allá de las limitaciones y contradicciones, finalmente los intentos por encontrar alternativas a un tipo de desarrollo autónomo a nivel regional fueron rápidamente desarticulados a partir de 2015, con el giro neoliberal conservador que predominó en la mayoría de los gobiernos. A esto lo acompañó un endurecimiento de la política exterior estadounidense hacia la región, jerarquizando la importancia que esta tiene en su disputa con China.

Recapitulando, en este recorrido por la situación reciente de la región sudamericana, notamos las oscilaciones en las agendas locales y externas en función a la situación geopolítica global, en estrecho diálogo con las políticas internas y exteriores. De esta manera, en lo que atañe a las políticas de infraestructura y desarrollo, ha sido el ejercicio del poder estadounidense el que predominó históricamente y reconfiguró los territorios, dándose una paulatina transformación entrados los 2000 ante la

presencia de China en las distintas áreas que aquí mencionamos. A pesar de los intentos vigentes por retomar la senda de vinculación comercial con la UE, no se han podido concretar los acuerdos, con lo cual el panorama actual es el de la disputa entre EE.UU. y China por su hegemonía en la región sudamericana. Asimismo, en nombre de la búsqueda de mayor interconexión, ha habido problemas severos para profundizar la integración regional entre los Estados y aumentar su comercio, dada la creciente presencia de actores financieros transnacionales en los territorios y las agendas locales. Ahora bien, abordaremos el caso de la HPP.

C) Actores y disputas en la Hidrovía Paraguay- Paraná (HPP)

La HPP ha sido, es y será un corredor estratégico para la región por su capacidad para transportar cargas a bajo costo y por estar ubicada en el corazón geopolítico de América del Sur, articulando a cinco países y a las dos economías más importantes del cono sur. Desde el año 2000 la hidrovía pasó a ser uno de los 10 ejes de IIRSA, un corredor dentro del complejo entramado de infraestructuras proyectado para Sudamérica, donde algunas áreas son consideradas estratégicas y se les denomina “prioritarias para la integración”, pues están densamente cargadas de infraestructuras o se proyectan sobre ellas iniciativas de construcción y reconversión acordes a las necesidades establecidas del comercio internacional.

Hasta el año 2017, los países miembros de la Cuenca del Plata planificaban para la hidrovía, en el marco de la IIRSA, inversiones por \$US 7.534 millones en 84 proyectos de integración física, financiados por instituciones como el BID, la CAF (Corporación Andina de Fomento) y el FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata). El mayor impacto buscado con obras relacionadas a la hidrovía es mejorar la navegabilidad de los ríos que la componen y la conexión interregional para conectar las economías con los puertos de salida tanto fluviales como los ubicados en los océanos Atlántico y Pacífico (IIRSA, 2017).

Adentrándonos en la escala nacional, para Argentina la centralidad del corredor fluvial Paraná-Paraguay es tal que, de cada diez exportaciones, ocho atraviesan alguno de sus 3.500 kilómetros. La vía navegable también se erige como uno de los principales reservorios de recursos estratégicos que habitan el mar argentino y que lo conectan con lugares de producción y circulación relevantes para la economía nacional y regional (Álvarez, 2019b). Así, el corredor recibe las cargas más importantes de todas las economías de la Cuenca del Plata, aunque el contenido de las mismas fue modificándose a medida que avanzaba el corrimiento

de la frontera agrícola y las necesidades de mejorar las vías de navegación por los ríos Paraguay y Paraná, por los que transitan mercaderías de Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia (Álvarez, 2019a).

Este corredor reapareció en la escena política local actual a raíz del vencimiento del plazo de la concesión privada de la misma en abril del 2021, lo que reinauguró disputas y debates a partir de los diferentes posicionamientos de actores locales como las comunidades, colectivos y organizaciones políticas y ambientales, funcionarios políticos, autoridades provinciales, nacionales y municipales, representantes empresariales y sindicales, entre tantos otros. Esta coyuntura puntual dialoga, por tanto, con las reflexiones que aquí se vienen presentando, en tanto confirma el proceso al que aquí nos hemos referido: el de la fragmentación de los territorios, junto con las características de la estructura económica productiva argentina –a las que no escapan el resto de los Estados– de concentración, centralización y extranjerización.

En el caso de la HPP, el control y la regulación estatal no existen en la cadena de actores y empresas que hacen parte de ella, ya que la hidrovía se construyó sobre el río Paraná y Paraguay sobre la base de un proceso de desregulación que benefició a las grandes corporaciones del agronegocio en detrimento de las comunidades y de los usos históricos del espacio. Hoy su situación está sujeta a las transformaciones en la distribución global de poder y a la crisis social y ambiental.

En 25 años de concesión, desregulación e intervenciones técnicas a cargo de la empresa Hidrovía S.A (integrada por la empresa argentina EMEPA y la dragadora belga Jan de Nul) sobre el río Paraná, en el tramo argentino circulan casi 5.000 embarcaciones por año que transportan en total entre 120 y 150 millones de toneladas. De esta manera, la transformación del río Paraná en una hidrovía se ha retroalimentado con la expansión de la superficie agrícola cultivada, que pasó de 16 millones de hectáreas en los años noventa a 40 millones de hectáreas aproximadamente en la actualidad, fenómeno que ha generado alteraciones nodales en términos ecosistémicos en la cuenca (Álvarez, 2022a).

Por otro lado, el comercio internacional, en un contexto de incremento de los precios y de la demanda de los productos primarios, ha estimulado la hiper-especialización de los países de la región. En este marco de venta de productos con escaso valor agregado, abaratar los costos de circulación ha sido un objetivo fundamental y la HPP ha asumido un rol estratégico en ese sentido. Sin embargo, pese a su relevancia económica y comercial, casi la totalidad de los puertos ubicados en el tramo

argentino del Paraná están en manos extranjeras y son controlados principalmente por las mega-exportadoras cerealeras.

A esta situación de extranjerización se le suma la concentración en muy pocas manos del comercio de agroexportación. Según datos de la Bolsa de Comercio de Rosario, en 2021 fue Cargill quien se posicionó como el principal exportador de granos de Argentina, declarando 15,1 millones de toneladas exportadas (granos, legumbres y aceites vegetales), que representan el 12,9% de las exportaciones totales del sector (Di Yenno et al., 2021), mientras que la estatal china COFCO² ocupó el segundo lugar con 14,4 millones de toneladas (12,3% del total). Así, las cinco principales exportadoras que concentran el 58% de las agroexportaciones son todas controladas por capitales extranjeros. De allí la relevancia estratégica de la región, a partir del complejo agroexportador y portuario, en tanto actividades claves del comercio exterior argentino y de los Estados de la región. En consecuencia, la concentración en unas pocas empresas por su escala y volumen da cuenta de lo que afirmábamos antes acerca de la presencia histórica y ya estructural de actores transnacionales en nuestros territorios que, con sus ordenaciones productivas, los reconfiguran.

En agosto del 2020 se abrió una oportunidad histórica en Argentina para repensar el funcionamiento hidroviario y avanzar en un proceso de desmonopolización de los usos del río Paraná con una mayor participación de las provincias en los procesos de toma de decisiones. El gobierno del presidente Alberto Fernández anunció la concreción de un Acuerdo Federal de la Hidrovía Paraguay-Paraná y la creación de la Sociedad del Estado Administradora Federal Hidrovía, que estaría integrada por el Estado Nacional con una participación del 51% del capital social y un 49% proveniente de las 7 provincias que integran el sistema hidroviario en la porción argentina. Según este anuncio, a partir de abril de 2021, una vez terminado el contrato con el actual concesionario que conforman EMEPA y la empresa dragadora belga Jan de Nul, sería la Administradora Federal, asesorada por un Consejo Federal como órgano consultivo no vinculante, quien administraría el funcionamiento y definiría las políticas de transporte en el marco de la hidrovía.

2 La empresa estatal china National Cereals, Oil and Foodstuffs (COFCO) se destaca por liderar, junto con otras como Cargill, Bunge, ADM, Dreyfus, Nidera, Glencore y Molinos Río de La Plata, un sector de carácter estratégico de la economía argentina. Además, COFCO terminó por adquirir el total del paquete accionario de Nidera y Noble Group (Infocampo, 2016).

Este hecho, como era de esperar, generó una serie de resistencias por parte de los principales actores que operan en la región: la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina, que nuclea a las principales exportadoras de cereales y aceites, se manifestó en contra de que el Estado recupere la administración, argumentando que sumaría burocracia y no bajaría los costos ni mejoraría las prestaciones. La Unión Industrial Argentina (UIA) presentó ante el Ministerio de Transporte un informe sobre cómo debería ser el manejo de la hidrovía y, al igual que la Cámara de la Industria Aceitera, buscó evitar una presencia activa del Estado y apoyó la continuidad de la entonces concesionaria. Es evidente, entonces, que las grandes empresas aspiran a continuar con un transporte fluvial desregulado y sin controles (Álvarez, 2022b), generando en la actualidad un escenario de indecisión y falta de definiciones estructurales sobre el control administrativo y operativo de la hidrovía.

Ahora bien, la histórica presencia de EE.UU. en la hidrovía, con una notable preeminencia de sus empresas en el agro argentino, empieza a ser contrarrestada por la presencia de las corporaciones chinas en al menos 3 dimensiones: en primer lugar, COFCO disputa la agroexportación posicionándose en las últimas dos cosechas como el primer y segundo exportador, respectivamente; en segundo lugar, la dragadora Shanghai Dredging Company aspira a disputar las tareas operativas de la vía fluvial presentándose en las diferentes licitaciones; y, en tercer lugar, China es uno de los principales financistas de las grandes obras de infraestructura en la región, otorgando financiamiento a obras y proyectos en diferentes tramos de la hidrovía, como por ejemplo los puentes Chaco/Corrientes y Santa Fe/Paraná.

Por eso, vemos en la HPP la expresión de las disputas hegemónicas y la crisis actual, y ella misma, como parte de la Cuenca del Plata, se constituye en una plataforma de acumulación que atrae a distintos actores y genera instrumentos y estrategias en pugna.

4. Disputas geopolíticas: debates actuales

Como hemos visto, a la ya avanzada crisis civilizatoria, junto a la crisis en el seno del propio capitalismo financiero neoliberal, se agregan cambios profundos en el mapa de actores e intereses que circundan la Cuenca del Plata y en la distribución y las lógicas de acumulación sobre nuestros territorios. Estas circunstancias desatan así una multiplicidad de debates políticos y sociales en torno a las implicancias de estas

transformaciones para el presente y futuro de la región sudamericana. A su vez, la multiplicación de actores y el avance de empresas de origen chino pone de manifiesto el carácter central de ciertas pujas geopolíticas que se dan en nuestros territorios.

Como ya mencionamos, la región de la Cuenca del Plata y sus recursos estratégicos son parte de las agendas de distintos actores que concentran poder. En medio de sus disputas, nuestra región encierra un interés común gracias a sus recursos naturales y a las actividades de las cuales ya vienen siendo parte, desde hace décadas, las transnacionales norteamericanas. Por ello, las empresas chinas empiezan a competir en todo el circuito productivo que rodea el río, es decir, no solo en cuanto al complejo agroexportador, sino también y principalmente a través de su interés por financiar grandes proyectos de infraestructura.

Una de las preguntas que emerge de esto es si mediante la infraestructura, y con la aparición de nuevos actores como las empresas y los proyectos promovidos por China, continuará el proceso de fragmentación regional. Recientemente, Argentina avanzó en su participación en la iniciativa BRI firmando un Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación, celebrado formalmente como parte de la incorporación a la iniciativa. Mediante este, se enmarcan acuerdos de cooperación generales que parten de la base de la cooperación bilateral entre Argentina y China en el marco del proyecto de la Ruta de la Seda.

Además, ambos países firmaron un plan de acción para la cooperación agrícola durante el período 2022-2027, que se incluye a la lista de acuerdos en torno a la cuarta central nuclear Atucha 3 y al uso de la energía nuclear, entre varias otras áreas de cooperación que planean ampliar el comercio bilateral y la integración financiera (Dinatale, 2021a). El “Nuevo Plan Quinquenal Integrado” contiene 20 proyectos que significan más de \$US 30.000 millones en obras vinculadas a transporte e infraestructura (Dinatale, 2021b). Entre los proyectos se encuentran la redefinición del Belgrano Cargas para agilizar el transporte de soja, la construcción de la Central nuclear IV (Atucha III), el complejo hidroeléctrico “Presidente Néstor Carlos Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic” sobre el Río Santa Cruz, gasoductos en Vaca Muerta, acueductos, puentes (Chaco/Corrientes y Santa Fe/Paraná), corredores viales, conectividad y fibra óptica, planes de vivienda, parques eólicos, entre varios otros que incluyen también la modernización de varias líneas de ferrocarril (Roca, San Martín, Mitre) (Deutsche Welle Brasil, 2022). Asimismo, Fernández solicitó a Xi Jinping que la Argentina integre a los BRICS, el grupo de economías emergentes

compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Vemos así un interés mutuo en la continuación del estrechamiento de los vínculos en tanto alianza de carácter estratégico.

El interés de China en los negocios de la Cuenca del Plata también se hizo visible tras el último llamado a licitación para el dragado del río, en el cual uno de los consorcios que se presentó fue el de la compañía china Communications Construction Company (CCCC) (Caso y Andreoni, 2020). Se trata de una empresa multinacional china de ingeniería e infraestructura, cuyo principal accionista es el Estado chino, del cual proviene gran parte de su financiamiento. Esta empresa es contratista de múltiples proyectos de la iniciativa BRI, como autopistas y ferrocarriles, y además participa en proyectos de dragado en el Mar de China, habiendo sido sancionada por el Departamento de Comercio de EE.UU. en 2020 por militarizar puertos en el Mar de China, en el marco de las disputas que se multiplican en distintos territorios. En ese mismo año (2020), eran más de 50 las obras de las cuales la empresa CCCC se encargaba.

A mediados de febrero de 2022 la empresa fue noticia, junto con otros consorcios, por haber publicado una solicitada en la que reclamaban su desplazamiento de la licitación de la HPP. Con tres de los cuatro consorcios por fuera de la licitación para el dragado del río, la adjudicación de la Administración General de Puertos (AGP) recayó en una sola empresa: la filial de Jan de Nul, la Compañía Sudamericana de Dragado, quien opera actualmente. Sin embargo, el consorcio compuesto por la belga Dredging International, la compañía china CCCC, Servimagnus de Argentina y la unión entre EMEPA y Rhode Nielsen, de Holanda, impugnó el rechazo (Cabot, 2022). Si bien son meses cruciales en términos de decisiones en torno a la HPP, el balizamiento va a estar en manos del consorcio de EMEPA (Argentina) y Jan de Nul, antiguas socias, hoy en día separadas. Teniendo como variable clave el abaratamiento de los costos de transporte, dichas empresas han realizado todo tipo de acciones, como obras de infraestructura, dragado y el uso de embarcaciones más grandes. Por ello, la zona del Gran Rosario muestra ventajas comparativas para toda la cadena productiva, siendo un área de relevancia geopolítica, al igual que la HPP, hoy en la lupa.

5. Reflexiones finales

Nos propusimos realizar una contribución a las reflexiones actuales en torno a las reconfiguraciones geopolíticas del último tiempo,

presentando la trama de actores e intereses en juego en torno a la HPP –de la estratégica Cuenca del Plata–, en el marco de las disputas en las que esta se inserta. Desde un encuadre teórico que dialoga con bibliografía especializada e investigaciones previas de los autores, partimos de una visión sobre los procesos de reestructuración capitalista global y el modo en el que dichas lógicas permean los Estados y los territorios.

Como parte del análisis, desde un enfoque multiescalar hemos reconstruido las tres escalas espaciales a partir de las cuales indagamos en estas transformaciones geopolíticas y su interrelación, con base en el caso de la HPP. En primer lugar, desde la escala global prioritaria en nuestro estudio, y a los fines de esta publicación, se ha reconstruido el proceso mediante el cual China busca convertirse en potencia global, en el marco de la emergencia de Asia Pacífico como nuevo centro de poder y de acumulación capitalista. En paralelo, el relativo debilitamiento de EE.UU. en tanto última potencia hegemónica desde mediados de siglo XX ha contribuido a un mayor estrechamiento de los vínculos entre la región latinoamericana y caribeña y el gigante asiático. Esto se ha dado en el marco de una crisis de hegemonía que acompaña dichas transformaciones, además de la agudización de las disputas en distintas áreas estratégicas en las cuales China ha ido aumentando su poderío y liderazgo.

Así, hemos visto en la problematización y el abordaje del caso de la HPP distintas aristas que muestran algunas de las dimensiones estratégicas que atañen a Argentina y a la región, en diálogo con los cambios ocurridos en los procesos de integración regional. En el marco de la competencia entre ambos actores de peso global, la región sudamericana encierra un interés común, dado sus recursos naturales y las actividades de las cuales ya vienen siendo parte, desde hace décadas, las transnacionales norteamericanas. Estas se enfrentan con una nueva realidad que es la presencia de empresas, órganos de financiamiento y distintas políticas provenientes de China que buscan ser cada vez más partícipes de las actividades productivas locales, con enorme interés para ellos.

En el presente, es China quien comienza a insertarse en estos ámbitos regionales a partir de distintas estrategias e instrumentos, poniendo en jaque la hegemonía estadounidense. Dicho acercamiento se ha visto expresado en términos de la diplomacia, la política, el comercio y las finanzas, entre varias otras áreas de interés en donde China se proyecta como socio estratégico de la mayoría de los Estados sudamericanos. El área de infraestructura, por tanto, no escapa a los intereses en juego en la Cuenca del Plata, que involucra especialmente a la HPP en Argentina.

Esta referencia empírica nos permite dar cuenta de una trama de actores e intereses en juego en torno a dicha región que replican la disputa general entre EE.UU. y China en territorio argentino y que impactan directamente en nuestros territorios, pero con efectos diferenciales sobre los actores sociales, como afirma Mabel Manzanal (Manzanal, 2014). De esta manera, los territorios de la región se construyen a partir de un entramado de poder hegemonizado en la actualidad por actores transnacionalizados que responden en sus lógicas y acciones a las dinámicas de las disputas geopolíticas y económicas globales.

En términos de infraestructura, China se apoya en su propuesta de iniciativa BRI, que integran varios Estados sudamericanos, donde se entrecruzan las escalas global, regional y nacional, en un escenario de post-pandemia que encuentra a los países de la región atravesando distintas crisis. Así, la presencia china empieza a notarse, compitiendo también en el complejo agroexportador. Al mismo tiempo, junto al notable crecimiento de sus empresas, se destaca el interés chino por promover y financiar grandes proyectos de infraestructura que, en el presente, ningún otro actor está propiciando, como es el caso de su interés por la concesión de la HPP.

El escenario actual inaugura profundos debates y preguntas que atañen al presente y al futuro. En el marco de las políticas de integración regional y de los antecedentes recientes aquí revisados en torno a las propuestas de integración de la infraestructura sudamericana de las últimas dos décadas, los territorios han sido parte de las estrategias y lógicas de acumulación de los grandes actores transnacionales que operan sobre los territorios. Como corolario, la situación de fragmentación territorial que actualmente ostenta la región, sumada a la crisis civilizatoria, da cuenta de un panorama bastante complejo. Con las características estructurales de nuestras economías y con la primacía de unos pocos actores transnacionales concentrados, el mapa actual de la región circundante a la HPP muestra el reforzamiento de las relaciones de desigualdad y subordinación que han signado la periferia. En nombre de la interconexión, no se ha avanzado significativamente en mayores márgenes de integración entre Estados, ni en el comercio intrarregional, ni en grados de autonomía regional. Por el contrario, la infraestructura se levanta interconectando recursos con puertos de exportación en ambos océanos, pero sin pretensión de articular las economías regionales.

Así, en el horizonte de posibilidades de desarrollo autónomo y soberanía, se multiplican las preguntas en torno a los efectos que la presencia de China generará en los territorios. Por un lado, algunas visiones

críticas señalan que el vínculo reproduce la dominación y la dependencia (Svampa y Slipak, 2015) desde una “geopolítica de la fragmentación” (Herrera Santana, 2019). Mientras que otras lecturas, que tienden a matizar esta mirada, ponen el foco en las características específicas del ascenso chino, centrando el análisis en el tipo de proyecto global que plantea, en sus diferencias con el proyecto hegemónico estadounidense en términos territoriales (dado el volumen y las dimensiones del proyecto de infraestructura BRI) y en tanto alternativa a la globalización neoliberal y su respuesta a la crisis sistémica. Por ello, estos enfoques destacan su configuración como proyecto de capitalismo global con una superestructura institucional paralela en los planos financieros y de infraestructura (Vadell, 2014; Vadell et al., 2019).

En síntesis, en medio de una reconfiguración geopolítica global que agudiza las disputas entre los grandes centros de poder global, recuperamos el ejercicio problematizador que aquí hemos presentado a partir de las consecuencias territoriales de los proyectos de infraestructura y los modos de acumulación dinamizados por los principales actores de la economía internacional.

Es decir, si la incorporación de los Estados regionales a los megaproyectos de infraestructura que plantea China replican la tendencia aquí abordada mediante el recorrido por los procesos históricos, los vínculos redundan en mayor fragmentación, periferalización y dependencia. Asimismo, con la agudización de las disputas entre ambos y la competencia por su presencia en la región, podrían abrirse mayores márgenes de negociación por parte de los países de la región para discutir las condiciones de inserción de nuestras economías en el escenario internacional con una agenda propia. Sin embargo, en cualquiera de los escenarios posibles la condición *sine qua non* para aumentar la autonomía regional y la soberanía es la integración regional y el diseño de una política conjunta que permita revertir la situación construida en décadas de subordinación regional a las demandas de los principales centros y actores financieros globales.

Cabe preguntarse, entonces, en el plano nacional, si la política exterior del actual gobierno argentino va a continuar con la lógica de atender a las demandas que el nuevo mapa del poder mundial presenta, es decir, si va a entablar acuerdos con China sin definir un plan de desarrollo propio. Esto es, de continuar los vínculos bilaterales sin promover la unidad regional, se verá afectada la ya débil situación de integración, tal como se observa en el presente del MERCOSUR. Y con ella, postergar la posibilidad de crear un proyecto de desarrollo nacional y regional propio que

contemple las necesidades y demandas de nuestros territorios y poblaciones. Por ello, la cuestión geopolítica se vincula directamente con la política regional y nacional. La infraestructura física nos plantea una encrucijada como país y como región, pues lo que ocurra con la HPP impactará en la acentuación de la dependencia o abrirá la posibilidad de pensar nuestro desarrollo territorial a partir de la complementariedad de las economías regionales, priorizando condiciones favorables para el comercio intrarregional y la gestión local de nuestros recursos, en equilibrio con las demandas del comercio internacional. Lo que arrojan estas reflexiones es que no hay autonomía e integración posible sin la relación estratégica con nuestros países vecinos, y en cuanto más se bilateralicen los vínculos, más se debilita la integración regional



Amanda Barrenengoa

Doctora en Ciencias Sociales, Licenciada y Profesora de Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y Especialista en Docencia Universitaria de la Universidad Nacional de La Plata. Docente del Departamento de Sociología y del Doctorado en Ciencias Sociales. Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales (UNLP- CONICET), Argentina



Álvaro Álvarez

Doctor en Geografía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Ciencias Sociales y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Vicedirector del Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Investigador asistente del CONICET en el Instituto de Geografía Historia y Ciencias Sociales (CONICET-UNCPBA). Docente de la Carrera de Geografía (FCH-UNCPBA), Argentina.

Referencias

Abeles, M., Lavarello, P. y Montagu, H. (2012). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En R. Infante y P. Gerstenfeld (Ed.), *Hacia un*

- desarrollo inclusivo: el caso de la Argentina* (pp. 23-95). CEPAL y OIT. <https://hdl.handle.net/11362/1496>
- Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná. 7 de julio de 1992. <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC068168/>
- Álvarez, Á. (2019a). Integración e infraestructura en América del Sur. Aportes para el estudio del rol estratégico de la Hidrovía Paraguay-Paraná en la integración regional. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 15(41), 1-26. <https://doi.org/10.24215/24689912e021>
- Álvarez, Á. (2019b). La transformación de los macrosistemas de transporte en América del Sur. Aportes para el estudio del Corredor Bioceánico Central. *Cardinalis*, (12), 10-32.
- Ámbito Financiero. (2 de diciembre de 2018). Cumbre Macri-Xi Jinping: Argentina y China firmaron 30 acuerdos para comercio e inversión. <https://www.ambito.com/politica/g20/cumbre-macri-xi-jinping-argentina-y-china-firmaron-30-acuerdos-comercio-e-inversion-n5002859>
- Álvarez, Á. (2021). *Infraestructura de transporte y disputas territoriales. La IIRSA en Santa Fe*. CLACSO y UNICEN. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20210826033809/Infraestructuras-transporte.pdf>
- Álvarez, Á. (2022a). Hidrovía Paraná-Paraguay: autovía para commodities o un río para la soberanía alimentaria. *Agencia Tierra Viva*. <https://agenciatierraviva.com.ar/hidrovia-parana-paraguay-autovia-para-commodities-o-un-rio-para-la-soberania-alimentaria/>
- Álvarez, Á. (2022b). *Hidrovía Paraguay-Paraná. Entre el río y la autopista fluvial*. Cultura ambiental causa ecologista (CAUCE), Fundación ambiente y recursos naturales (FARN) y Taller ecologista. <https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/hpp22web-oct.pdf>
- Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. En J. Seoane y E. Taddei (Eds.), *Resistencias mundiales (De Seattle a Porto Alegre)* (pp. 15-29). CLACSO.
- Anderson, P. (2003). Neoliberalismo: un balance provisorio. En E. Sader y P. Gentili (Eds.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 25-38). CLACSO.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the 21st Century*. Verso.
- Barrenengoa, A. (2020). 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. *Conjuntura Austral*, 11(56):77-93. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.103015>
- Barrenengoa, A. (2021). La relación Estado- empresas durante los gobiernos de Lula da Silva, 2003-2011. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, (55), 185-210.
- Barrenengoa, A. y Barceló Servergnini, N. (2021). Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado?. *Conjuntura Austral*, 12(60), 19-34. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112723>

- Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Atuel.
- Berringer, T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Appris.
- Bieler, A. y Morton, A. (2013). Hegemonía, orden mundial y cambio histórico: siguiendo el camino de la teoría crítica. Perspectivas neogramscianas en las relaciones internacionales. En J. Kan y R. Pascual (Eds.), *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea* (pp. 23-43). Imago Mundi.
- Cabot, D. (18 de febrero de 2022). Hidrovía: impugnaciones y sospechas entre los contrincantes en la licitación para dragar el Paraná. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/hidrovia-impugnaciones-y-sospechas-en-la-licitacion-para-dragar-el-parana-nid18022022/>
- Caetano, G. y Pose, N. (2020). Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: economía política de posicionamientos e implicaciones. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 27-51. <https://doi.org/10.24215/23142766e106>
- Casado, L. y Andreoni, M. (12 de junio de 2020). CCCC expande sus dominios en América Latina. *Diálogo Chino*. <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/cccc-expande-sus-dominios-en-america-latina/>
- CEPAL. (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe, José Durán Lima Andrea Pellandra. Serie Comercio Internacional n° 131.
- Clemente, D. (2017). ¿Hace falta ser líder? Brasil y la expansión de las empresas “campeones nacionales”. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales* 1(1), 101-26.
- Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata. (s.f.). [Mapa de hidrovías]. Recuperado el 21 de noviembre de 2023 de <https://cicplata.org/es/mapas-de-la-cuenca/>
- Congressional Research Service. (2020). U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/121>
- Cox, R. W. (1992). Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, 18(2), 161-180.
- Da Motta y Ríos. (2007). O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas, Serie Comercio Internacional 82, Cepal, Santiago de Chile.
- Delgado Wise, R. (2021). Replantando la cuestión del desarrollo en tiempos de COVID: reflexiones en torno al caso de México. En J. M. Ackerman, R. Ramírez Gallegos y M. A. Ramírez Zaragoza, *Pos-Covid. Pos-neoliberalismo. Propuestas y alternativas para la transformación sicoal en tiempos de crisis* (pp. 119-140). Siglo XXI Editores.

- Deutsche Welle Brasil. (7 de febrero de 2022). Argentina adere a megaprojeto de infraestrutura da China. <https://www.dw.com/pt-br/argentina-adere-a-megaprojeto-de-infraestrutura-da-china/a-60684853>
- Di Yenno, F., Bergero, P. y Calzada, J. (21 de enero de 2021). Cargill encabeza el ranking de exportadores de Argentina en el año 2021. *Bolsa de Comercio de Rosario*. <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/90595>
- Dinatale, M. (7 de febrero de 2021a). Argentina y China apuran un plan de inversiones por \$US 30.000 millones. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/argentina-y-china-apuran-un-plan-de-inversiones-por-us-30-000-millones/>
- Dinatale, M. (27 de diciembre de 2021b). Anticipo: los 17 proyectos que pidió Argentina para que financie China. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/anticipo-los-17-proyectos-que-pidio-argentina-para-que-financie-china/>
- Fernández, V. R. (2009). ¿Qué desarrollo regional para qué desarrollo nacional? Desafíos para una Argentina post neoliberal. *Realidad Económica*, 242(2), 102-125.
- Fernández, V. R. y Moretti, L. (2020). Un nuevo sistema mundo desde el sur global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(2), 313-344. <https://doi.org/10.5209/geop.69203>
- Fernández, V. R., Vigil, J. I. y Seval, M. (2012). Explorando la región. Territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, 21-41. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022012000100002>
- Ghiotto, L., & Echaide, J. (2020). El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Un estudio integral de sus cláusulas y efectos. CLACSO/Fundación Rosa Luxemburgo. <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>
- Gramsci, A. (1975). Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerza. En *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. Juan Pablo Editores.
- Harvey, D. (2005). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. En L. Panitch y C. Layes (Eds.), *El nuevo desafío imperial* (pp. 99-129). CLACSO.
- Herrera Santana, D. (2019). Geopolítica de la fragmentación y poder infraestructural. El proyecto “One Belt, One Road” y América Latina”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y opoder*, 10(1), 41-68. <https://doi.org/10.5209/GEOP.58761>
- IIRSA. (2017). Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017. <https://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4621>
- Infocampo. (23 de agosto de 2016). Cofco se quedó con el 100% de Nidera. <https://www.infocampo.com.ar/cofco-se-quedo-con-el-100-de-nidera/>
- Kan, J. (2017). Una revisión del modelo de integración regional en América Latina durante los años noventa. Insumos para analizar el escenario actual. *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea (Segunda Época)*, (6), 60-80.

- Koop, F. (8 de febrero de 2022). Argentina se suma a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda. *Diálogo Chino*. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/50966-argentina-se-suma-a-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-de-china/>
- La Nación. (18 de julio de 2017). Renuevan el swap de \$US 10.375 con China por tres años <https://www.lanacion.com.ar/economia/renuevan-el-swap-de-us-10375-con-china-por-tres-anos-nid2044902/>
- Lander, E. (2019). Crisis civilizatoria. Experiencias de los gobiernos progresistas y debates en la izquierda latinoamericana. CALAS.
- López, E. y Barrera Insua, F. (2020). Valorización dependiente y estancamiento en la Argentina a comienzos de siglo XXI. *Sociohistórica*, 46, e108. <https://doi.org/10.24215/18521606e108>
- Manzanal, M. (2014). “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio”, *Realidad Económica* 283, IADE, Buenos Aires.
- Merino, G. (2020). El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 19(37), 44-77. <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2020.169135>
- Merino, G., Bilmes, J. y Barrenengoa, A. (22 de noviembre de 2021). El ascenso de China desde una mirada histórica. *Tricontinental*. <https://thetricontinental.org/es/argentina/chinacuaderno2/>
- Ordóñez, S., Fernández, V. R. y Brandão, C. (2021). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del sur global*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/iiiec.9786073043632e.2021>
- Padula, R. (2010). *Integração regional de infra-estrutura e omercio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica* [Tesis doctoral, Universidad Federal de Río de Janeiro]. Repositorio institucional de la Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Peixoto Batista, J. y Perrotta, D. V. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>
- Poulantzas, N. (1977). *Poder político e classes sociais*. Martins Fontes.
- Riggirozzi, P. and Tussie, D. (Eds.) (2012). The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* (pp. 1-16). Springer.
- Rodríguez Díaz, J. D. (2021). Capital transnacional y disputa hegemónica en el Mercosur: una aproximación crítica desde la Economía Política Internacional. *OIKOS*, 20(3), 9-31.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior, *El regionalismo*

- "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. (pp. 19-72). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Santarcángelo, J., Schteingart, D. y Porta, F. (2019). Política industrial y desarrollo en América Latina: un estudio comparativo de la Argentina, Brasil, Chile y México. En F. Porta y F. Brito (Eds.), *El subdesarrollo en disputa. Indagaciones sobre la Argentina y América Latina* (pp. 201-233). UMET y Unqui.
- Santos, M. y Silveira, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Record.
- Silveira, J. P. (8 de octubre de 2001). *Eixos da América do Sul impulsionarão desenvolvimento*. Notícias do Ministério do Planejamento.
- Silveira, M. L. (1995). Totalidad y fragmentación: el espacio global, el lugar y la cuestión metodológica, un ejemplo argentino. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 14, 53-62.
- Slipak, A. (2014). *América Latina ante China: ¿Transición del Consenso de Washington al Consenso de Beijing?* [Presentación de paper]. VII Jornadas de Economía Crítica, La Plata, Argentina.
- Slipak, A. y Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos (CEL)*, 4(7), 26-55.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559143>
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Revista OSAL*, 13(32), 15-38.
- Svampa, M. y Slipak, A. (2015). China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. *Revista ensambles primavera*, 1(3), 34-63.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal. ¿Qué Estado en América Latina?. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 32, 1-18.
- Vaca Narvaja, S. y Zhan, Z. (2018). *China, América Latina y la geopolítica de la Nueva Ruta de la Seda*. Ediciones de la UNLa.
- Vadell, J. (2014). Las implicaciones políticas de la relación China-América Latina: el Consenso Asiático como red de poder global y el caso brasileño. *Comentario Internacional. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 14, 135-161.
- Vadell, J., Secches, D. y Burger, M. (2019). De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt and Road e implicaciones para el sur global. *Revista Transporte y territorio*, 21, 44-68. <https://doi.org/10.34096/rtt.121.7146>
- Vega Cantor, R. (2009). Crisis civilizatoria. *Revista Herramienta*. <https://biblat.unam.mx/hevila/HerramientaBuenosAires/2009/no42/3.pdf>

- Villasenin, L. (2021). Las oportunidades de América Latina en su relación con China en el siglo XXI. *Interacción Sino-Iberoamericana*, 1(1), 88-109. <https://doi.org/10.1515/sai-2021-2005>
- Wallerstein, I. (2006). Después del desarrollismo y la globalización, ¿qué?. *Polis*, 13, online.
- Wegner, R. C. (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. *Economía y Sociedad*, 27(3), 909-938. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2018v27n3art8>

La metáfora de la matriz cognitiva como generadora de consciencia

Cómo pensar a la "globalización"

*The metaphor of the cognitive matrix as a generator of consciousness:
How to think about 'globalization'*

Gabriel Paravano

Universidad Nacional de San Juan, Argentina.

paravano69@gmail.com

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 25 de mayo del 2022 - **Fecha de aprobación:** 18 de septiembre del 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.102830

Cómo citar este artículo:

APA: Paravano, G. La metáfora de la Matriz Cognitiva como generadora de consciencia. Cómo pensar en la "Globalización". *Ciencia Política*, 18(36). <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102830>

MLA: Paravano, G. "La metáfora de la Matriz Cognitiva como generadora de consciencia. Cómo pensar en la 'Globalización'". *Ciencia Política*, 18(36) (2023): XX-XX. 10.15446/cp.v18n36.102830



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Este ensayo se enmarca dentro de las teorías de las Epistemologías del Sur, las Sociologías Críticas y las Sociologías Cognitivas. Está dividido en cuatro apartados: el primero realiza un diagnóstico de los proyectos políticos, económicos, científicos, tecnológicos y sociales que caracterizan a la globalización en los términos del “capitalismo cognitivo”. El segundo presenta la necesidad de cambiar la lógica de sentido desde la cual se piensan las acciones posibles de la globalización y, para ello, se argumenta la necesidad de recuperar el *lenguaje metafórico*. El tercero especifica que no todas las metáforas logran esta condición transformadora y que se requiere que cumplan un requisito de “generar consciencia”. El cuarto propone que la metáfora útil para generar una consciencia sobre el dominio socio-cultural, político-económico y ético-cognitivo en el que está inserta la humanidad actual es el de “matriz cognitiva”.

Palabras clave: matriz cognitiva; globalización; metáfora.

Abstract

This essay falls within the theories of Epistemologies of the South, Critical Sociologies, and Cognitive Sociologies. It is divided into four sections: the first provides a diagnosis of the political, economic, scientific, technological, and social projects that characterize globalization in terms of 'cognitive capitalism.' The second presents the need to change the logic of meaning from which the possible actions of globalization are thought, arguing for the necessity of reclaiming metaphorical language. The third specifies that not all metaphors achieve this transformative condition and that they must meet the requirement of 'generating consciousness.' The fourth proposes that the useful metaphor for generating awareness of the socio-cultural, political-economic, and ethical-cognitive domain in which current humanity is embedded is that of the 'cognitive matrix.'

Keywords: cognitive matrix; globalization; metaphor.

1. Los procesos de la globalización

La globalización ha sido un proceso de convergencia del capitalismo, en donde se abandonó el modelo industrialista-materialista para adoptar un modelo tecnológico-cognitivo que se fijó institucionalmente desde principios de la década de 1980. Esto fue posible gracias a una serie de proyectos y eventos sociales que lograron llevarse a término, de los que pueden destacarse los siguientes nueve procesos:

Primero. La constitución de la Comunidad Europea, que reforzó la imagen cultural-política de una Europa “central y organizada” en oposición a las “periferias subalternas y desorganizadas” de los países latinoamericanos, caribeños, africanos y asiáticos (Habermas, J., 1998, p. 619).

Segundo. El desplazamiento de los centros de producción hacia regiones más económicas para la construcción de los componentes electrónicos básicos — tales como los transistores —, p. ej., Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur (De Sousa Santos, B., 2018a, p. 157).

Tercero. La resignificación de la calidad y de la dimensión esperable de la “ciencia aplicada vanguardista”, mediante la aparición de series de tecnologías con componentes biológicos y manufacturados a una escala diminuta, denominadas “nano-tecnologías” (que suponen nanomateriales, nanopartículas, nanosistemas y nanofármacos), en donde se exige que el objeto manufacturado sea más eficiente, tolere multifunciones, utilice menor cantidad de materias primas y exprese una mayor duración o resistencia (Zayago Lau, E., 2013, pp. 57-58).

Cuarto. La reorientación de los intereses principales del mercado internacional, preocupado ahora, por un lado, por el desarrollo científico de la robótica y la tecnología virtual actualizable (Sforzin, V. E., 2021, p. 11) y, por otro lado, por mantener garantizado el libre movimiento y desplazamiento de bienes, servicios, capitales y personas (Sforzin, V. E., 2021, p. 187).

Quinto. La definición de un nuevo conjunto de recursos que superarán en su valorización y remuneración al activo tangible: identificados con la “información”, en términos de datos recolectados digitalmente, e identificados con el “procesamiento”, en términos de la manufactura de los datos brutos (Ramírez Gallegos, R., 2017, p. 22).

Sexto. El nuevo estándar internacional de “país desarrollado”, confeccionado desde nuevos criterios económico-culturales establecidos mediante los parámetros de la producción, exportación-importación, legislación y calidad de lo que se denomina “alta tecnología”; como sean computadores, productos farmacológicos, equipos de industria pesada e instrumentos aéreo-espaciales (Foladori, G. et al., 2012, p. 333).

Séptimo. La consolidación de la cultura de la conexión y de la participación interpersonal mediante redes sociales virtuales (p. ej., Facebook, Instagram, TikTok, etc.), en donde se estandarizan los registros de las emociones individuales/colectivas y de las prácticas cívicas-políticas (Sforzin, V. E., 2021, p. 228), como también se genera una cultura de la publicación e información de la vida cotidiana que sirve para que las corporaciones identifiquen posibles mercados, intereses y necesidades de sus usuarios-consumidores (Ramírez Gallegos, R., 2020, pp. 155-156).

Octavo. La subsunción de la actividad y de la producción científica, por un parte, hacia una forma de trabajo híperespecializada, fragmentada y descontextualizada del sitio en donde se ha producido (Castañeda Olvera, D. R., Zayago Lau, E., 2017, p. 162) y, por otra parte, hacia una forma de obtener rendimientos económicos del conocimiento en sí, sobre el cual la información cognitiva equivale a un recurso intercambiable, codificable y esencial, comprendido en los términos de aplicabilidad y transferencia tecnológica (Ramírez Gallegos, R., Guijarro, J., 2018, p. 23).

Noveno. El cambio de lo que implica la “propiedad intelectual”, la “protección de los derechos de propiedad” y la “patente” de las técnicas, los objetos, los servicios y las tecnologías elaboradas. Dándose una respuesta práctica a las *políticas antipatentamientos* que operaban desde 1900 (en países como EE.UU., Alemania, Francia y Reino Unido), principalmente en los sectores de la industria pesada y la farmacología (Ha-Joon, C., 2002, p. 92), caracterizada por dar “un derecho de monopolio durante un periodo limitado” (Khan, F., 2007, p. 22) que permitió:

- a. Una práctica de repatentamiento constante (con su consecuente recapitalización y reventa).
- b. Una práctica de híperpatentamiento permanente, mediante la modificación sobre lo producido, expandiendo la dimensión real de la técnica, objeto, servicio o tecnología hacia versiones ínfimamente diferentes (Ramírez Gallegos, R., 2017, pp. 36-37), p. ej., a un compuesto farmacológico que se le agrega tal o cual químico para presentarlo como otro producto.
- c. Y el registro de la biodiversidad en “derechos de autor” si se expresa en términos biotecnológicos (Vercelone, C., Cardoso, P., 2017, p. 47).

Estos nueve procesos mencionados se presentan ante la consciencia social como algo carente de punto fijo o de fundamento, haciéndolo complejo en sí, difícil “de entender y de explorar” (De Sousa Santos, B., 2018b, p. 32). Así, ¿cómo comprender la densidad teórica que suponen todas las prácticas mencionadas en dichos procesos? Parece que se requiere de

un conocimiento especializado para poder entender las condiciones, efectos y niveles de cada situación referenciada, p. ej., ¿a qué países de Europa beneficia o perjudica la noción de centralidad económica-cognitiva de la propia Europa?, ¿en qué medida el desplazamiento de los centros productivos fue una gestión del país que diseña la tecnología y en qué medida fue una gestión del país que produce los componentes básicos de dicha tecnología?, ¿cuáles son los efectos ambientales y culturales de la inclusión de las nanotecnologías?, ¿qué criterios orientan al financiamiento de los proyectos de tecnología robótica y/o virtual?, ¿de qué manera influye o condiciona el cambio de percepción de la información en la psique de los usuarios?, ¿hasta cuándo será vigente el criterio de desarrollo expresado en términos de alta tecnología y qué condiciones lo mantendrán hasta ese punto?, ¿cuáles son los efectos psicológicos, culturales y/o fisiológicos de las nuevas maneras de relacionarse intersubjetivamente?, ¿cómo se puede mantener el criterio de ciencia unificada en un modelo cognitivo cada vez más hiperespecializado y deslocalizado?, y/o ¿cómo entender la idea de patrimonio cultural y social en relación con la idea de patentar la biodiversidad transferible a una tecnología?

Todas estas preguntas no pueden abordarse en este ensayo, pero sí hacen explícitas dos cosas importantes: por un lado, el tipo de nudo que hace a la globalización un evento socio-cultural, político-económico y cognitivo-ético de nuestra cotidianidad y, por otro lado, la necesidad de pensar más allá de la perplejidad vigente mediante un lenguaje que sea sencillo y atraviese —de manera simple— la malla ambigua del mundo contemporáneo.

Esta necesidad no es simplemente un requerimiento para comprender un posible “fenómeno aislado” sino, todo lo contrario, es un requerimiento para comprender cómo uno ya es parte de dicha malla, para formar una manera de pensar, hablar y actuar que no dependa de la simbología producida por estos procesos sociales, pues así solo se genera extrañeza a la vez que produce pobreza intelectual, éticas, culturales y económicas en quienes la viven cotidianamente. Opera, por lo tanto, una exhortación a desnaturalizar el estado local e internacional desde el cual los humanos podemos pensarnos y podemos actuar.

En definitiva, esta necesidad aparece, en realidad, como un imperativo: si no se encuentra una manera alternativa de pensar, los conocimientos emancipadores posibles tendrán cada vez un horizonte de ocurrencia menor, al punto de desaparecer, al punto de formar parte de los epistemicidios contemporáneos (De Sousa Santos, B., 2018c, p. 126), i. e., la eliminación de los saberes y las prácticas que no se acoplan a los procesos

del capitalismo cognitivo, conocimientos que suponen situacionalidad, contextualización, valorización de las subjetividades y de los patrimonios culturales-naturales.

La respuesta a esta condición proviene desde una resignificación, la confección de un lenguaje propio, alejado del peso semántico del modelo tecnológico-cognitivo vigente, que presenta nociones como: países centrales vs. países periféricos, ahorro en la producción de los elementos básicos, demanda continua de ciencia aplicada vanguardista, fortalecimiento de un único sentido de “libertad” (i. e., libertad económica), valorización del bien intangible, país desarrollado vs. país subdesarrollado, publicación constante de la información personal/privada, híperespecialización cognitiva y sobreexplotación privada de los saberes prácticos.

Aquí se defiende que el mejor candidato conceptual y práctico para tal resignificación debe cumplir los criterios de la *metáfora generadora de consciencia*, y para ello se debe mostrar la relación original entre la metáfora, el conocimiento y las prácticas humanas, para luego señalar la conexión entre metáfora y consciencia transformadora.

2. La metáfora y el conocimiento

En la Historia de las Ideas, y en la Historia del Conocimiento, la “metáfora” ha sido relegada. Desde la Antigüedad hasta la Modernidad, el lugar de la metáfora ha sido el del “tropo”, es decir, una manera desviada de hablar, un objeto de estudio de la Retórica y del problema de comunicarse con claridad. Esto se ve tanto en los clásicos, como Aristóteles en su *Poética* (1999, 21, 1457b. 9-11) o Quintiliano en sus *Instituciones Oratorias* (1996, Libro V, p. 289); y en los modernos, por ejemplo, Chesneau Dumarsais en su *Tratado sobre los tropos* (1800, p. 245) o Gracián en su *Agudeza y el Arte del Ingenio* (1993, Vol. II, p. 683). Con el surgimiento de la ciencia moderna, y la tesis de que el lenguaje cognitivo debía hablar directamente de las cosas, el ataque a la metáfora fue más evidente, esto es visible en autores como Locke en su *Tratado del Entendimiento Humano* (2005, p. 61) o Kant en su *Crítica del juicio* (1999, p. 174), paralelamente, dicha interpretación ha ido de la mano con la necesidad capitalista de controlar a la naturaleza tal y como es.

Finalmente, a inicios del siglo XX (de la mano del neopositivismo) se dio una transformación epistemológica que ocurrió y que se concretó a inicios del siglo XXI (coherente con el nuevo patrón de acumulación orientado al saber general), que colocó a la metáfora en un lugar aún

más precario: la ambigüedad de la metáfora hace imposible que pueda realizar declaraciones directas sobre el mundo y sobre los individuos, pues no cumple los criterios básicos del conocimiento capitalizable: precisión, verificación y formalización (Empson, W., 1951, p. 332; Ramírez Gallegos, R., Sztulwark, S., 2018, p. 24). Por lo que debía desterrarse del lenguaje con el cual se construyen y extraen los datos, como también los métodos de producción y de aplicación técnica de la información. En otros términos, la metáfora no tiene lugar en la acumulación cognitiva porque no permite la interacción directa entre los agentes que hacen y saben: impide la generación de riqueza social o de generar valor económico, pues su ambigüedad anula (en la escala global) el procesamiento de los potenciales datos.

Ahora bien, aunque la metáfora ha estado cognitivamente en la periferia, justamente su capacidad de crear nuevos sentidos a partir de otros, como también su poca docilidad a ser traducido en términos capitalizables, la presentan como el primer criterio que se debe tener en cuenta para pensar con un lenguaje que esté más allá de la perplejidad y la extrañeza que genera la globalización. Pero esto no evidencia si la metáfora lograría poner en un lenguaje sencillo y simple el nudo socio-cultural, político-económico y cognitivo-ético en el que se fija e interpretan las actividades humanas. Es necesario un segundo criterio que especifique la aplicación de la metáfora: que sea *generadora de consciencia*.

3. La metáfora generadora de consciencia

Aunque la interpretación epistemológica tradicional no reconozca un lugar a la metáfora, la realidad es que la globalización sí opera mediante metáforas que naturalizan condiciones sociales, culturales, económicas, etc. Esto no es un supuesto, ha sido demostrado por estudios sociológicos y estudios cognitivos. Pero, para dar una prueba directa, se mostrarán las metáforas de dos ideas básicas del capitalismo:

1. La idea del *desarrollo económico* como criterio universal para definir el *desarrollo humano* de un país parte de la metáfora que identifica al “desarrollo con el arriba”, así “más es arriba” y “menos es abajo”. Pero, también opera una metáfora que identifica al “tiempo de producción con ganancia”, así se puede “perder el tiempo” o nos puede “faltar tiempo” (Lakoff, G., Johnson, M., 1980, p. 56).
2. La idea de que solo se puede producir *conocimiento válido* si se particulariza su *producción en subdisciplinas* parte de la metáfora que

relaciona al “conocimiento con el espacio”, así el “saber preciso es acercarse” y el “saber vago es alejarse”. Pero, también opera una metáfora que identifica a la “ciencia con mirar”, en donde se piensa en “ver lo que son las cosas” y en “ver la calidad de la cosa” (Lakoff, G., Johnson, M., 1980, p. 144).

En ambas nociones se definen, mediante sentidos metafóricos, ejes de coordenadas relacionados con el tiempo, el espacio, el conocimiento, lo válido, lo central, etc. (De Sousa, S., 2000, p. 295). Esto es así porque la metáfora no solo es un simple tropo como lo entiende la tradicional epistemología, sino que tiene la capacidad simbólica de convertirse en parte del sentido común, i. e., de convertirse en el principal horizonte de sentidos de los colectivos humanos. Esto permite dar cuenta de que el capitalismo contemporáneo creó un sistema de metáforas que sirven para justificar el modelo de organización y de desarrollo señalado en el primer apartado.

Entonces, si fue posible establecer un sentido común de cómo se debe pensar, actuar y producir en el mundo, p. ej., “más es mejor” (como sea “más información es mejor para la industria”), también será posible producir *metáforas alternativas* que establezcan un nuevo sentido común. A este tipo de figuras retóricas, con valor cognitivo, se las denomina *metáforas generadoras de consciencia* porque presentan “una voluntad de emancipación y globalización contra-hegemónica, basada en la implicación mutua de la igualdad y la diferencia” (De Sousa, B., 2003, p. 110; 2007, p. 230).

Las metáforas generadoras de consciencia son metáforas transgresoras que garantizan la traducción entre los saberes divergentes y convergentes, generan bases de lo “común” entre los movimientos y las prácticas de los múltiples colectivos humanos existentes, sin destruir a la propia diversidad (Vercellone, C., Cardoso, P., 2017, p. 51). Son una nueva *proyección estética-cognitiva* que ofrece simplicidad y conocimiento: señalan lo semejante y lo diferente de los posibles saberes y las posibles prácticas, para establecer “una producción de conocimiento con sentido público, común, social, para la humanidad y sostenibilidad de la vida en todas sus formas” (Ramírez Gallegos, R., Sztulwark, S., 2018, p. 35).

En consecuencia, la cuestión yace en ¿qué metáfora se puede proponer?, para denunciar y señalar, de forma simple, clara y completa, a la complejidad del dominio cognitivo, ético y productivo de la globalización.

4. La matriz cognitiva como metáfora generadora de consciencia

La palabra “matriz” proviene del término latín *mater* que refiere tanto a la “madre” como al “útero” y, por extensión, al molde de cualquier clase con que se da forma a algo o con lo cual se hace que algo sea idéntico a otra cosa. De esta manera, supone una entidad que genera algo, p. ej., una “lengua matriz” o una “religión matriz” (Real Academia Española, 2021, Matriz). Esta idea de “matriz” aparece íntimamente relacionada con los estudios cognitivos, sociológicos y políticos orientados a comprender la globalización.

Principalmente, lo podemos encontrar en los estudios de Ramírez Gallegos, p. ej., con expresiones como “Matriz Social” (2014, p. 38), “Matriz Productiva” (p. 7), “Matriz de Sentidos” (p. 426), “Matriz Energética” (2008, p. 14), “Matriz Analítica” (p. 40), “Matriz de Pagos” (p. 284), “Matriz Cultural” (p. 400), “Matriz Socioproductiva” (2018, p. 190) y “Matriz de Acumulación Material” (p. 205); pero también en De Sousa, p. ej., “Matriz Materialista” (2018b, p. 19) y “Matriz Institucional” (2018d, p. 357), y en otros intelectuales preocupados por las condiciones sociales que son efecto de las políticas liberales contemporáneas, como sea “Matriz de la Economía Política” (Vercellone, C., Cardoso, P., 2017, p. 41), “Matriz Discursiva” (Mato, D., 2018, p. 72), “Matriz Productiva Extractiva” (Lemaitre, M. J., 2018, p. 26) o “Matriz Eurocéntrica” (Meneses, M. P., Arriscado Nunes, J., Lema Añón, C., Aguiló Bonet, A., Lino Gomes, N., 2018, p. 19). En todas ellas se está pensando en distintos aspectos de la lógica que define a la globalización y sus proyectos de control y dominio de todas las dimensiones de la vida.

El problema que tiene cada una de estas expresiones no es su falta de retórica, pues claramente cada una tiene un valor metafórico en sí mismo, sino que sirven para señalar condiciones, consecuencias o elementos puntuales de la globalización, pero *no logran representarla de forma completa y directa*. Pensar en el discurso, en la institución, en la sociedad, en la cultura, en la materia, etc., es atender parcialmente la densidad conceptual y simbólica de la globalización, lo que es útil para profundizar en la comprensión de las distintas lógicas de exclusión y de control, pero es inútil si no se tiene un entendimiento primero y sencillo que opere como *otro sentido común*, como una percepción que pueda compartirse. La idea de *matriz* no es simplemente un concepto de “forma” que, uniéndose con otra esfera de sentidos, p. ej., centro, productividad, energía, etc., sino que ofrece una claridad directa y una fácil intelección de qué se está moldeando y de qué modo opera.

Por ello, para que la metáfora que se busca tenga éxito en la generación de la consciencia, para que sea transgresora, tiene que presentar una novedad perceptiva, y esto solo es posible si se pone en entredicho a la propia percepción. Aquí se defiende que la expresión “Matriz Cognitiva” puede operar como metáfora que genera consciencia social. En otros términos, el capitalismo contemporáneo constituye una identidad de la globalización que tiene éxito porque no es solamente una dominación económica, sino porque es una dominación socio-cultural, política y ética-cognitiva, es decir, abarca integralmente a las personas, desde sus materialidades hasta sus virtualidades. Por lo que ha naturalizado una idea de lo “común” y de cómo debe percibirse la cotidianidad, ejemplificado con la aceptación acrítica de cada uno de sus proyectos. De ahí que se debe poner en crisis y revisión su propia idea de percepción, de naturaleza, de conocimiento, y la respuesta para ello, propone el autor de este artículo, es pensar a través de la metáfora de la “matriz cognitiva”.

Para esto, conviene recordar que “conocimiento” proviene del griego antiguo *koiné-gnosis*, que refería al “entendimiento común” y, posteriormente, a la percepción objetiva y específica de la realidad o una dimensión de ella (Real Academia Española, 2021, Cognitivo). Así, pensar en una “Matriz Cognitiva” es pensar en una forma de entendimiento común de la realidad. Aplicada al mundo contemporáneo permite preguntar “¿cuál es la forma de entendimiento común de la realidad?”. Es decir, permite hacer una pregunta sencilla a una realidad compleja como es la globalidad y, en consecuencia, pedir una respuesta clara que evidencie sus supuestos. Esta metáfora se encuentra, originalmente, en los textos de Ramírez Gallegos. Pero, antes de presentarla, conviene señalar que hay dos antecedentes registrados de la misma:

- Por un lado, el epistemólogo Juan Samaja, en su *Epistemología y metodología* de 1993, desarrolla el concepto de “Matriz Epistemológica” como forma de señalar la concepción del mundo en términos de esquemas generales o cotidianos, atravesados por cuestiones filosóficas y científicas (p. 140).
- Por otro lado, el periodista-economista Daniel Scheinsohn, en su texto *Más allá de la imagen corporativa*, del 2000, desarrolla el concepto de “Matriz Cognitiva” como un modelo interno de creencias desde el cual la persona organiza y significa su universo de experiencias (p. 284).

Estos antecedentes metafóricos tienen una línea muy clara cada uno: el de Samaja refiere al esquema que el científico tiene a la hora de producir ciencia, y el de Scheinsohn refiere al esquema de creencias desde

el cual alguien comprende sus experiencias. En cada uno no se está pensando en el colectivo al que pertenece el individuo ni en el contexto por el cual el individuo ha confeccionado dicha matriz, es decir, son *metáforas indiferentes a la situacionalidad de la mente*. Si lo que se busca no es un desconocimiento del proceso de globalización sino comprender cómo opera en las personas, se vuelve necesario definir el sentido de la metáfora, en otros términos.

Ahora, según Ramírez Gallegos, la “matriz cognitiva” sirve para pensar el cierre de la brecha socio-productiva que constituye a la crisis del mundo actual, como para pensar en la apertura de nuevas rutas epistémicas (2018, p. 23). Este autor comprende que la globalización opera como un paradigma que ha diagramado una particular relación entre conocimiento y acumulación del capital, generando un patrón de conducta en correlación con un patrón de desarrollo y aplicabilidad tecnológica.

En términos sencillos: *pensamos lo que podemos hacer por la tecnología que disponemos*. De tal manera, para orientar el tipo de pensamiento, y su correspondiente conducta, se promocionan y gestionan ciertos desarrollos tecnológicos-científicos sobre otros, lo que supone la creación de sistemas legales y plataformas políticas-gubernamentales específicas, acomodadas a cada territorio en particular, pero siempre con la lógica de la acumulación (p. 33).

Así, se tiene una pregunta clara y una respuesta directa, a saber: ¿cuál es la matriz cognitiva de la globalización? Es el marco desde el cual se piensa y se actúa en relación con la tecnología (Ramírez Gallegos, R., 2017, p. 26).

Lo anterior permite generar una nueva consciencia, un pensamiento trasgresor, pues abre un nuevo interrogante: ¿por qué hay una relación entre el pensamiento-acción con la tecnología? La respuesta es parte del universo de sentidos de la metáfora “Matriz Cognitiva”, se piensa-actúa en relación con la tecnología: según como se desarrolle dicha tecnología, se le dará una forma específica al pensamiento y a la acción. Con esto ya se pueden formular otros pensamientos interrogativos — y desafiantes —, p. ej., ¿qué desarrolla o gestiona la transformación de la tecnología?, la respuesta es la ciencia, y ¿qué le da proyectos a la ciencia?, la respuesta es la política, y ¿qué establece las coordenadas de los proyectos políticos?, la respuesta es la economía.

Aunque parezca simplista y una banalización de la crisis global, tiene que entenderse que este es el *nivel primero de comprensión de la globalización*. Para profundizar las condiciones, efectos y problemáticas se podrá apelar a las metáforas derivadas de la Matriz Cognitiva (p. ej.,

las mencionadas Matriz Económica, Matriz Política, Matriz Epistémica, etc.). En otros términos, la metáfora de la Matriz Cognitiva señala que los intelectos humanos están moldeados al servicio de la tecnología:

Esos intelectos, modificados por la subordinación de las sociedades al interés de la producción, no planificada socialmente, son una matriz constante en el desarrollo general de la ciencia y la tecnología [...], que se expanden como herramientas y como ‘capital intelectual’ para aumentar la productividad del trabajo convirtiéndose en capital de las máquinas. La producción de sentido concebida como apéndice de la tecnología. Una semiótica de la dominación que construye máquinas con ‘sentido’, convirtiéndose en signo de la voluntad humana, la acumulación del capital (Sforzin, V. 2021, p. 11).

Una vez generada la consciencia sobre la *conexión pensamiento y tecnología a favor de la acumulación de capitales materiales e inmateriales*, la misma metáfora permite pensar en las alternativas, no solo desde las proyecciones estéticas-cognitivas de segundo orden, como las matrices mencionadas: social, productiva, energética, etc. sino, también, en términos estratégicos de cambiar a la propia matriz vigente (Ramírez Gallegos, R., 2014, p. 8). En donde se comprende que si la interrelación y complejidad del esquema de pensamiento-acción está ligado a la tecnología, la ciencia, la política y la economía, se debería:

1. Cambiar la lógica de la ciencia como una herramienta de acumulación de riqueza o foco de inversión para ganar capitales, por una lógica de la ciencia como un derecho humano, cuyo fin es siempre social y público (Ramírez Gallegos, R., 2018, p. 242).
2. Cambiar la lógica de que las políticas científicas tienen como fin ganar guerras (militares, económicas, tecnológicas, etc.) por una en la que deba tener como fin a la vida de los colectivos y de la paz entre los pueblos (p. 243).
3. Cambiar la economía que organiza y pondera las políticas en términos del consumo constante, por otra con términos de sustentabilidad y defensa de los patrimonios naturales (p. 244).
4. Cambiar el sentido de la tecnología para estimular la pasividad o irresponsabilidad cívica por una tecnología que estimule los sentidos críticos, creativos y humanistas de los ciudadanos (p. 245).
5. Cambiar la idea de que el pensamiento y la acción humana es solo inteligible desde las tecnologías y las técnicas disponibles, por la idea de que hay una riqueza y multiplicidad de otros pensamientos

y otras acciones en las voces y en las miradas que se están dejando de lado (p. 246).

Conclusión

Pensar de forma completa a la compleja realidad que caracteriza al mundo globalizado tiene sus verdaderas dificultades simbólicas: en donde señalar la interrelación de las dimensiones culturales, sociales, económicas, políticas, económicas, etc. puede parecer demasiado vago y en donde ocuparse de las estructuras supone analizar las genealogías y convergencias de los proyectos, leyes, presupuestos, prácticas, etc., lo que puede parecer demasiado especializado. Por eso se entiende la necesidad de apelar a una nueva construcción de sentidos que no esté hipotecada al propio modelo capitalista cognitivo para interrogar directamente a la globalización y para ofrecer alternativas de cambio reales.

Dentro de esta condición y de esta necesidad, no solo por la histórica posición que han tenido las metáforas con relación a la ciencia y al capitalismo, sino también por su fuerza innovadora, reveladora y creativa, las metáforas aparecen como el principal recurso para ofrecer un nuevo lenguaje. Claramente no toda metáfora es adecuada ni toda metáfora contribuye al pensamiento trasgresor, muchas de ellas se naturalizan y sirven para fijar el modelo capitalista vigente. La metáfora que inaugure un nuevo universo de sentidos debe estimular mentes que puedan pensar en esos sentidos otros, en saberes otros, y de allí el interés por las “metáforas generadoras de consciencia”.

Aquí entra la relevancia de la metáfora de la Matriz Cognitiva, pues identifica la forma con que la mente piensa y actúa y que, unida al contexto del siglo XXI, permite mostrar que nuestros pensamientos y acciones están ligados a una trabazón entre tecnología, ciencia, política y economía, y que solo transformando los sentidos de estos se puede cambiar el sentido de nuestras propias mentes.



Reconocimientos

Agradezco a los evaluadores externos y a los editores de la revista por considerar el artículo. Igualmente, a mi familia, mi pareja y mis gatos.



Gabriel Paravano

Licenciado en Filosofía, por la Universidad Nacional de Córdoba; especialista en Educación Universitaria, por la Universidad Nacional de San Juan; investigador del Instituto de Filosofía de San Juan, y docente de la Universidad Nacional de San Juan.

Referencias

- Aristóteles (trad. Valentina García Yebra). (1999). *Poética*. Gredos.
- Castañeda Olvera, D. R., Zayago Lau, E. (2017). Subsunción del Conocimiento Científico al Capital. Reflexión desde el Desarrollo de las Nanotecnologías. En *Estudios Críticos del Desarrollo*, (VII(13), 155-187.
- Chesneau Dumarsais, C. (1800). *Colección española de las obras gramaticales de César Dumarsais, T. 1. Tratado de los tropos*. Imprenta de Aznar.
- De Sousa Santos, B. (2018a). El Norte, el Sur y la Utopía. En *Construyendo las Epistemologías del Sur. Antología Esencial*. (Vol. I) (Meneses, P., comp.), CLACSO, 148-227.
- De Sousa Santos, B. (2018b). Un Discurso Sobre las Ciencias. En *Construyendo las Epistemologías del Sur. Antología Esencial*. (Vol. I) (Meneses, P., comp.), CLACSO, 31-71.
- De Sousa Santos, B. (2018c). No disparen sobre el Utopista En *Construyendo las Epistemologías del Sur. Antología Esencial*. (Vol. I) (Meneses, P., comp.), CLACSO, 73-147.
- De Sousa Santos, B. (2018d). El Estado y la sociedad en la semiperiferia del sistema mundial: el caso portugués En *Construyendo las Epistemologías del Sur. Antología Esencial*. (Vol. I) (Meneses, P., comp.), CLACSO, 353-405.
- De Sousa Santos, B. (2003). *La caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- De Sousa Santos, B. (2007). *Conocer desde el Sur*. CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2000). *Crítica de la Razón Indolente*, Desclee de Brouwer
- Empson, W. (1979) *La estructura compleja de las palabras [The Structure of Complex Words]*, Rowman & Littlefield.
- Foladori, G., Figueroa, S., Zayago Lau, E., Invernizzi, N. (2012). Características distintivas del desarrollo de las nanotecnologías en América Latina. En *Sociologías*, N.º 30, 330-363.
- Gracián, B. (1993) *Obras completas*. (Vol. II). Turner.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez*. Trotta.
- Ha-Joon, C. (2002) *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.
- Kant, I. (1999). *Crítica del Juicio. Seguida de las observaciones sobre el Asentimiento de lo Bello y lo Sublime*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

- Khan, F. (2007). La piratería de derechos de autor y el desarrollo: evidencia de los Estados Unidos en el siglo XIX. *Revista de Economía Institucional*, IX(17), 21-54.
- Lakoff, G., Johnson, M. (1980). *Metáforas de la Vida Cotidiana*. Cátedra.
- Lemaitre, M. J. (2018). La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe En *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018*, UNESCO – IESALC y UNC, 19-59.
- Locke, J. (2005). *Ensayo sobre el entendimiento humano*. EFE.
- Mato, D. (2018). Educación superior y pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: tendencias en curso, tensiones, posibilidades y desafíos En *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018*, UNESCO – IESALC y UNC, 59-111.
- Meneses, M. P., Arriscado Nunes, J., Lema Añón, C., Aguiló Bonet, A., Lino Gomes, N. (2018). Prólogo. En *Construyendo las Epistemologías del Sur. Antología Esencial*. (Vol. I) (Meneses, P., comp.), CLACSO, 17-23.
- Quintiliano, M. F. (trad. Alfonso Ortega Carmina). (1996). *Instituciones oratorias. sobre la formación del orador*, Universidad Pontificia de Salamanca.
- Ramírez Gallegos, R. (2020). La economía social de los conocimientos: una propuesta del Sur en tiempos de extractivismo infocognitivo En *Pensamiento crítico latinoamericano sobre desarrollo* (Ojeda Median, T., Villarreal Villamar, M., eds.). Catarata, 155-171.
- Ramírez Gallegos, R. (2018). Estrangulamiento tecnocognitivo o emancipación de los conocimientos: propuestas para superar la neodependencia en América Latina y el Caribe En *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018*, UNESCO – IESALC y UNC, 189-227.
- Ramírez Gallegos, R. (2017). Hacia un cambio en la matriz cognitiva en el sistema de ciencia, tecnología e innovación de América Latina y el Caribe En *Educación superior, investigación, ciencia y tecnología. Una discusión en América Latina y el Caribe*, XXVII, 18-50.
- Ramírez Gallegos, R. (2014). *La virtud de los comunes. De los paraísos fiscales al paraíso de los conocimientos abiertos*. Abya-Yala.
- Ramírez Gallegos, R. (2008). *Igualmente pobres, Desigualmente ricos*. Ariel.
- Ramírez Gallegos, R., Guijarro, J. (2018). Conocimientos o barbarie: argumentos contra la dependencia cognitiva en América Latina (Reflexiones Críticas y Utópicas a 100 de Córdoba) En *Integración y Conocimiento*, II, 22-36.
- Ramírez Gallegos, R., Sztulwark, S. (2018). América Latina. De la inmovilidad estructural al cambio en la matriz cognitiva *Revista Estado y Políticas Públicas*, N.º 10, 21-73.
- Real Academia Española. (2021). Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [24/11/2021].

- Samaja, J. (1993). *Epistemología y metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica*. Eudeba.
- Scheinsohn, D. (2000). *Más allá de la imagen corporativa*. Macchi.
- Sforzin, V. E. (2021). *Geopolítica de las tecnologías de la información y la comunicación: un análisis desde América Latina y el Caribe*. Acercándonos.
- Vercelone, C., Cardoso, P. (2017). Nueva división internacional del trabajo, capitalismo cognitivo y desarrollo en América Latina En Chasqui. *Revista Latinoamericana de Comunicación*, N.º 133, 37-59.
- Zayago Lau, E. (2013). Hacia un análisis teórico de las nanotecnologías en la economía”. *Debate Económico*, II(5), 54-82.

Otras investigaciones

Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia: un análisis desde la noción *referencial* de Pierre Muller

Migratory Public Policy and Venezuelan Migration in Colombia: An Analysis from Pierre Muller's Notion of Referential

María Gabriela Valero Gómez

Universidad del Valle, Cali, Colombia

valero.maria@correounivalle.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-8361-8847>

José Antonio Román Brugnoli

Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago, Chile

j.romanb@utem.cl

<https://orcid.org/0000-0001-8151-9821>

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2022 - **Fecha de aprobación:** 18 de septiembre de 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.102563

Cómo citar este artículo:

APA: Valero Gómez, M. y Román Brugnoli, J. A. Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia: un análisis desde la noción referencial de Pierre Muller. *Ciencia Política*, 18(36). <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102563>

MLA: Valero Gómez, M. y Román Brugnoli, J. A. "Política pública migratoria y migración venezolana en Colombia: un análisis desde la noción *referencial* de Pierre Muller". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102563>



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

La migración venezolana de la última década ha representado un desafío para las políticas públicas migratorias colombianas. Entre 2017 y 2020 se promulgaron importantes documentos de política pública migratoria para tratar este fenómeno. ¿Cómo fue abordado en dichos documentos? ¿Qué efectos tuvo? Este artículo se propone identificar los *referenciales* que articularon esta política pública migratoria y analizar sus efectos para la gestión pública de la migración venezolana en Colombia. Mediante un análisis de contenido basado en conceptos, sobre un corpus de 15 documentos relevantes de política pública focalizados en la migración venezolana promulgados entre 2017 y 2020, se encontró que el referencial global está organizado por la idea de la *migración ordenada, regular y segura*, y el problema objeto de política pública es tratado desde los sectores de la seguridad nacional, la economía y los derechos humanos para la gestión de este fenómeno.

Palabras clave: Colombia, migración venezolana, política pública migratoria, referencial de política pública.

Abstract

The Venezuelan migration of the last decade has posed a challenge for Colombian migratory public policies. Between 2017 and 2020, significant documents on migratory public policy were enacted to address this phenomenon. How was it addressed in these documents? What were the effects? This article aims to identify the frameworks that articulated this migratory public policy and analyze its effects on the public management of Venezuelan migration in Colombia. Through a content analysis based on concepts, focusing on a corpus of 15 relevant public policy documents targeting Venezuelan migration enacted between 2017 and 2020, it was found that the global framework is organized around the idea of orderly, regular, and safe migration. The issue addressed by public policy is treated from the perspectives of national security, the economy, and human rights for the management of this phenomenon.

Keywords: Colombia, Migration Public Policy, Referential of Public Policy, Venezuelan Migration.

Introducción

La dinámica migratoria desde Venezuela hacia otros países comenzó a ser un fenómeno notorio a partir del año 2015, debido a las diferentes condiciones estructurales que generaron la movilidad masiva de cientos de miles de personas, como el desabastecimiento de alimentos y medicinas, la inseguridad ciudadana relacionada con altos índices de violencia, el detrimento en el suministro de los servicios básicos, la hiperinflación y la devaluación de la moneda, en el marco de una profunda crisis económica, social y política (Dekocker, 2018).

En términos numéricos, en el año 2015 la salida masiva de venezolanos y venezolanas hacia distintos países del mundo alcanzó la cifra de 700.000 personas aproximadamente, la cual se duplicó en el año 2017 con 1.622.442 personas venezolanas migrantes, encontrándose la mayor concentración en la región de Suramérica (ver Tabla 1). Para el año 2021 se registraron en Suramérica 4.1 millones de refugiados y migrantes de Venezuela, de los cuales el 43% se encontraban en Colombia (R4V, 2021).

Tabla 1. Evolución de la población venezolana en el exterior

	2010	2015	2017	2021
Mundo	556.641	697.562	1.622.442	5.914.519
Sudamérica	62.240	88.975	885.891	4.100.000
América Central	21.260	33.065	78.641	967.504
Caribe	19.629	21.074	41.693	146.283

Nota. Elaboración propia con base en los datos de la Organización Internacional de las Migraciones para los años 2010, 2015 y 2017 (OIM, 2018), y en las estimaciones de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela para el año 2021 (R4V, 2021).

Según estos datos, Colombia es la nación suramericana con mayor recepción de migración venezolana, bien sea como país de destino o como lugar de tránsito (Blouin, 2019). Al revisar los datos oficiales de Migración Colombia se encuentra un registro de 1.488.373 de personas venezolanas radicadas en Colombia en el año 2019 (Migración Colombia, 2019), cifra que ascendió a 1.700.000 para el año 2021 (R4V, 2021) y se mantuvo en 2.477.588 en octubre de 2022. Lo anterior podría asociarse a la situación de cercanía geográfica que existe con Colombia, un país próximo no solo física sino culturalmente a Venezuela. En adición, este fenómeno se ve favorecido por el hecho de que ambos países comparten

variadas rutas de acceso través de sus fronteras, que son pasos no habilitados oficialmente, mejor conocidos como “trochas”¹.

Esta recepción repentina, continua y masiva de migrantes es novedosa para Colombia, país que históricamente no se ha caracterizado por ser receptor de inmigrantes, sino más bien por ser una fuente de migración hacia otros países (Ordúz, 2004), y cuyas políticas públicas migratorias se han enfocado, sobre todo, en prevenir las migraciones no deseadas (Martínez, 1997; Olaya, 2018; Rhenals, 2013). Por lo cual, el tratamiento de este fenómeno desde sus políticas públicas ha representado todo un desafío.

En cuanto a los antecedentes de las políticas migratorias en Colombia es posible reconocer tres momentos. El primero, durante el período posterior a la independencia colombiana, cuando se empezaron a crear políticas migratorias con fines económicos para atraer población extranjera como “instrumentos de la colonización interior, de la ocupación y la valoración del territorio nacional [...] para limpiar, ocupar, homogeneizar y civilizar” (Martínez, 1997, p. 5).

Más tarde, las leyes promulgadas en Colombia durante las primeras décadas del siglo XX ya no se sustentaron tanto en el desarrollo de la economía, sino en la idea eugenésica con el objetivo del mejoramiento de la raza colombiana a través de la selección de una “inmigración biológicamente apta” (Gómez, 2009; Rhenals, 2013), lo cual implicaba la selección social deliberada de los individuos sanos, en especial, los europeos, que eran vistos como el referente a seguir (Flórez, 2009; Olaya, 2018).

Por su parte, lo que caracterizó el curso del siglo XX en cuanto a las políticas migratorias colombianas es el aumento de las restricciones de entrada al país, de manera abierta y legal, a los extranjeros que no se acercaban a la idea de hombre ideal (Rhenals, 2013). Este enfoque condujo, por tanto, a que la acción pública durante este período fuera poco inclusiva hacia determinados grupos de inmigrantes (Aya et al., 2010).

Así, tanto por la historia de la política migratoria colombiana, como por lo imprevisto, masivo y veloz de la migración venezolana hacia

-
- 1 Las trochas son pasos fronterizos no autorizados en las fronteras compartidas entre Colombia y Venezuela. Después del 19 de agosto de 2015, cuando el gobierno venezolano cerró la frontera con Colombia, cientos de migrantes venezolanos empezaron a usar las trochas para salir de Venezuela, cruzando de manera irregular e insegura, con el fin de conseguir alimentos, quedarse en Colombia o transitar hacia otros países. Estos corredores son controlados por grupos armados, quienes administran el paso de los productos y “tributan” sobre los migrantes que transitan por ellos (Ramírez, 2020).

Colombia en los últimos años, este ha sido un fenómeno novedoso y desafiante para la acción pública en este campo. Quizás ello pueda explicar la presión del poder ejecutivo para velar por la “securitización” (Feline y Castillo, 2020; Gissi et al., 2020; Ramírez y Ospina, 2021), y el por qué la institucionalidad colombiana encontró como primera solución la emisión de instrumentos de tipo administrativos para intervenir en este fenómeno a nivel general; instrumentos que han sido emitidos principalmente a través de Resoluciones y Decretos, desde el año 2017, por diferentes instancias: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Administrativo de la Presidencia, Migración Colombia y el Ministerio del Trabajo, entre otros. A esto se suma el documento Conpes 3950, adoptado el 23 de noviembre de 2018 y presentado por el Departamento Nacional de Planeación, que se propuso definir una política pública para la migración proveniente de Venezuela (DNP, 2018).

Ahora bien, en el campo del análisis de la política pública, en las últimas décadas ha sido creciente el interés por la comprensión sobre la manera en que ciertas representaciones organizan cognitivamente conjuntos de instrumentos de política pública en un determinado campo de acción y, de esa manera, tienen un efecto constructivo sobre el mismo. Es lo que se ha denominado “el análisis cognitivo de la política pública” (Roth, 2016).

Un enfoque promisorio dentro de esta corriente es el análisis del *referencial*, propuesto y desarrollado por Pierre Muller (Muller, 1990, 2010). Este enfoque se concentra en el análisis sobre la manera en que las políticas públicas se organizan en torno a referenciales globales y sectoriales, los que se entienden como una articulación de imágenes estructurantes y de valores, normas y algoritmos que tienen un efecto constructivo sobre el campo de acción para el cual han sido diseñadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este texto se aborda la pregunta sobre cuáles han sido los referenciales de política pública migratoria que han orientado el diseño de las medidas emitidas e implementadas para la regularización de la migración venezolana en Colombia, entre los años 2017 y 2020, en un contexto de una crisis humanitaria que atraviesa Venezuela y que posiciona a Colombia como uno de los principales países receptores de estos inmigrantes.

El objetivo es aportar a la comprensión sobre la manera en que los referenciales han orientado el sentido y han determinado el alcance y las limitaciones de las acciones en el sector de la política pública inmigratoria al abordar este fenómeno. Para ello, se analizaron las articulaciones

entre imágenes, valores, normas y algoritmos concretos destinados a la gestión de la migración venezolana en Colombia durante ese periodo.

El análisis se realizó sobre un corpus documental relevante compuesto por quince documentos destinados a la regularización migratoria de la población venezolana en Colombia, emitidos en el periodo 2017-2020, y reunidos en resoluciones, decretos y el ya mencionado documento Conpes.

Específicamente, mediante un análisis de contenido basado en conceptos (Gibbs, 2012), siguiendo la propuesta analítico-conceptual del *referencial* de Pierre Muller (Muller, 1990, 2010), mostraremos la manera en que, a través de determinadas imágenes, se articulan en el referencial sectorial valores, normas y algoritmos que, en su conjunto, componen una representación del fenómeno de la migración venezolana en Colombia y, a su vez, constituyen el campo de la acción pública frente a ella.

1. Marco teórico

1.1 La securitización de la migración internacional en las políticas públicas

Las migraciones a lo largo del siglo XIX fueron el factor definitivo en la construcción de nuevas naciones, pues no había políticas de separaciones fronterizas, ni estaba instalado el uso de los pasaportes y visados como instrumentos reguladores de la migración internacional, lo cual hacía que la movilidad fuese más fácil y aceptada por los países receptores (Lara, 2008).

Sin embargo, con los ulteriores cambios en las estructuras, condiciones políticas, sociales y económicas mundiales, las migraciones internacionales empezaron a estar más restringidas, especialmente a partir del siglo XXI², pasando a ser vistas como una problemática mundial que se ha instalado en las agendas de discusión de los gobiernos desde las perspectivas de la seguridad nacional, la seguridad humana y la soberanía (Lara, 2008).

De esta manera, las autoridades gubernamentales, en conjunto con los tomadores de decisiones, comenzaron a diseñar sus políticas migratorias basados en el principio de soberanía e independencia, considerando temas de interés como la seguridad e integridad de las fronteras, la

2 Por ejemplo, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington se generó un cambio en la perspectiva de seguridad frente a las migraciones internacionales, que quedaron subordinadas a las políticas de seguridad (Álvarez, 2013).

protección de la economía, el manejo de las relaciones internacionales (Lara, 2008) y los derechos de los sujetos migrantes (Sánchez, 2014).

En ese sentido, los Estados soberanos reclaman hoy la autoridad exclusiva y el protagonismo en las decisiones de sus políticas migratorias, analizando las circunstancias en las cuales la migración internacional puede representar una amenaza tanto para la seguridad como para la estabilidad económica de un país (Hollifield, 2012; Rudolph, 2006).

Siguiendo a Weiner, la perspectiva actual de la securitización de la migración parte de la premisa de que existen situaciones amenazantes asociadas a los movimientos migratorios y, por ende, los Estados se ven obligados a actuar preventivamente ante las posibles amenazas (Weiner, 1992). Así pues, existen diferentes situaciones en que los sujetos migrantes pueden ser vistos como una amenaza, por ejemplo, cuando son percibidos como un peligro hacia la identidad cultural o como una carga socioeconómica para el país, entre otras (Weiner, 1992).

De esta forma, las percepciones de amenaza son empleadas por los gobernantes como bases argumentativas para justificar las prácticas de securitización frente a la sociedad (Estevens, 2018). De ahí que los Estados generen políticas públicas restrictivas a través del endurecimiento de las medidas (Cornelius y Rosenblum, 2005), la militarización de las fronteras (Lara, 2008) y el control de flujos de migrantes por medio de las reglas que definen un ingreso selectivo (Brochmann, 1999; Gómez, 2014; Weiner, 2013).

No obstante, estas políticas que vinculan las fronteras con vulnerabilidad y la migración con inseguridad producen efectos adversos: el aumento de la migración irregular, la desprotección de los sujetos migrantes y una mayor oportunidad para el crimen organizado, además de la propagación de discursos xenófobos que estigmatizan al sujeto inmigrante, aumentado las probabilidades de situaciones conflictivas entre los inmigrantes y la población receptora (Álvarez, 2013; Weiner, 2013).

1.2 El enfoque de derechos en las políticas migratorias

El enfoque de los derechos humanos considera a determinados sujetos migrantes como parte de un colectivo vulnerable³ que amerita deter-

3 Siguiendo a Gómez, no todas las personas inmigrantes están en condición de vulnerabilidad, ya que esta tiene una relación inversamente proporcional a la formación profesional, a la capacidad económica y a la condición administrativa migratoria con las que los inmigrantes llegan a un país (Gómez, 2014).

minadas políticas públicas para que les sean garantizados los derechos humanos (Gómez, 2014; Sánchez, 2014). Así, desde este enfoque, le corresponde al Estado abordar los derechos humanos de los sujetos migrantes, facilitando el estatus regular migratorio a los sujetos extranjeros, aun si esto implica asumir costos tales como la inestabilidad social y política a corto plazo, y un aumento en la carga fiscal (Hollifield, 2012).

Desde esta perspectiva, el Estado es concebido como ente garante y promotor de los derechos fundamentales que condiciona, limita y orienta la acción pública por medio de las políticas públicas hacia la protección del migrante y la correspondiente intervención en el fenómeno migratorio (Gómez, 2014).

Este tipo de enfoque está asociado a los Estados liberales, los cuales tienen apertura hacia la permanencia, la integración y, a largo plazo, el multiculturalismo a partir de las inmigraciones (Castles, 2006).

Es por eso que en este enfoque se establece una relación entre políticas de derechos humanos y políticas orientadas a la integración. Estas últimas siendo decisivas en cuanto el Estado debe determinar si aquellas personas en condición irregular migratoria harán parte de la población objeto de las medidas de fomento de la integración, como aquellos inmigrantes que se encuentran en condición migratoria regular (Castles, 2006; Gómez, 2014).

1.3 Análisis cognitivo de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas conlleva a una comprensión de la realidad social articulada entre el Estado y la sociedad en un sector particular. Existen diferentes maneras de percibir, observar y estudiar dicha realidad, que se traducen en perspectivas teóricas y metodológicas basadas en paradigmas de investigación. Entre ellas se encuentra la perspectiva cognitiva que se fundamenta en el paradigma posempírico y constructivista (Surel, 2016).

El análisis de las políticas públicas desde esta perspectiva privilegia el estudio de las ideas, las creencias, las representaciones y las imágenes como elementos constitutivos de los marcos sociales que inciden en la percepción de la realidad social de los actores al momento de crear políticas públicas (Ansaloni, 2016), las cuales son entendidas como productos cognitivos y normativos (Surel, 2016).

El análisis cognitivo de las políticas inició en la década de los 80, posicionándose como una corriente relevante en los noventa, pero cobrando una mayor relevancia y prestigio durante la última década (Roth, 2016).

Según Sabatier (Sabatier, 1999, citado en Puello-Socarrás, 2007), la dimensión cognitiva estaba quedando sistemáticamente por fuera de los modelos dominantes de análisis de la política pública, por lo que proponer una perspectiva cognitiva para el análisis de las políticas públicas resultaba no solo una alternativa plausible, sino una exigencia académica para promover reflexiones complejas acerca de la política y de lo público.

Los autores pioneros de esta perspectiva han dado origen a tres corrientes principales. Siguiendo a Surel (Surel, 2016), la primera está representada por los trabajos de Bruno Jobert y Pierre Muller con la noción de *referencial*; la segunda reúne las investigaciones de Peter Hall e Yves Surel que, a partir de los trabajos epistemológicos de Kuhn, dieron origen a la noción de *paradigma de políticas públicas*; la tercera corriente, desarrollada por Paul Sabatier y Jankins-Smith, plantea el modelo de coaliciones de causa, que explica los cambios de la acción pública por medio de tres conceptos claves: los *sistemas de creencias*, las *coaliciones de causa* y la figura de los *policy brokers*.

1.3.1 La noción de referencial en política pública

En el año 1987 Jobert y Muller presentaron por primera vez la noción de referencial, relacionándola estrechamente con la definición de *política pública* (Surel, 2016). Para Muller elaborar una política pública consiste “en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la queremos intervenir” (Muller, 1990, p. 292); así, el referencial opera como una imagen cognoscitiva referente de una política. A partir de esta representación cognoscitiva, los mediadores organizan su percepción de la realidad, confrontan sus alternativas y definen lo que ellos consideran las soluciones apropiadas (Surel, 2016).

Asimismo, el referente de una política se encuentra conformado por un conjunto de normas prescriptivas con relación al sector o campo de política pública, que otorgan un sentido al programa político en el momento en que se definen los criterios de elección y las formas de selección de los objetivos (Muller, 1990). Por eso, para Roth, la política pública existe cuando se define un campo de acción y se tiene un objeto enunciado (Roth, 2002). Ello explica que haya políticas públicas sectoriales económicas, sociales y migratorias, entre otras.

En términos de Muller, el referencial sectorial de las políticas es la representación que se construye acerca “del sector, de la disciplina o de la profesión” (Muller, 2010, p. 122), cuyo efecto es la delimitación de las fronteras de un sector de política que se quiere intervenir, por ejemplo,

el sector de la agricultura o el sector de la inmigración. Sin embargo, “en el seno de un sector dado pueden coexistir varias concepciones” (Muller, 2010, p. 122), las cuales no necesariamente son coherentes entre sí.

Mediante el referencial, un sector de política se reproduce, se transforma y establece sus relaciones con otros sectores (Muller, 1990). Por ejemplo, una política de inmigración que tiene por objeto la restricción de la migración internacional, desencadenará una serie de efectos en los otros sectores involucrados, como el de la seguridad nacional, demandando una mayor participación por las fuerzas armadas para controlar las fronteras.

Por otro lado, está el sistema jerarquizado de valores y normas que representan a la sociedad global en un momento histórico dado. A esto Muller lo denomina el *referencial global* (Muller, 1990, 2010). Este concepto ofrece un marco de interpretación acerca de la sociedad y, además, tiene efectos sobre las representaciones que se tiene del referencial sectorial al momento de delimitar el problema y sus posibles decisiones. Es el caso, por ejemplo, de la idea del Estado de Bienestar Social, que en un momento histórico se conformó como un referencial global que implicaba la protección social, la inclusión política y la expansión del gasto fiscal. Pero una vez cambió ese referencial global y se implementó la idea general del sistema neoliberal en las políticas, los distintos programas de gobiernos empezaron a promover la mínima intervención del Estado y la maximización de los mercados desde los diferentes sectores y campos de la política pública.

1.3.2 Análisis basado en el referencial

El análisis de políticas públicas a partir de la noción de *referencial* contribuye a develar las representaciones que organizan la formulación de políticas públicas dentro de un sector, atendiendo a las relaciones entre las representaciones globales y sectoriales. Al mismo tiempo, permite comprender la manera en que estas representaciones empleadas en una política pública establecen relaciones entre actores (por ejemplo, el Estado, las instituciones intermedias y cierto sector de la población) y definen un campo de acción, una situación problema, las estrategias apropiadas de intervención y las metas.

Para Muller un referencial se compone de las relaciones de cuatro elementos: valores, normas, algoritmos (esquemas instrumentales de problema-solución) e imágenes alrededor de las cuales se organizan como un todo (Muller, 2010).

Los valores representan las ideas orientadoras acerca de lo bueno y lo malo (Muller, 2010), y se entienden como parte de un proceso cultural que tiene una función orientativa en las decisiones que se manifiestan en los algoritmos (Muller, 1990). Las normas comprenden el deber ser de una política pública y definen los principios de acción y el estado deseable de cosas (Muller, 2010), y, como tales, expresan una percepción selectiva sobre la realidad social. Por su parte, los algoritmos implican un nivel de concreción instrumental y se plantean como mecanismos que definen la forma o las modalidades de la acción, por lo general, mediante esquemas de problema-solución, por ejemplo: “hay demasiados agricultores, es preciso disminuir el número de explotaciones” (Muller, 1990, p. 293).

Ahora bien, estos valores, normas y algoritmos suelen estar articulados mediante imágenes que les dan un sentido. Estas imágenes del referencial, por tanto, dan una significación inmediata a la acción de la política pública sin necesidad de hacer uso de un extenso discurso (Muller, 2010).

Recientemente, este enfoque de análisis ha sido empleado de forma exitosa en el contexto colombiano para explicar esa relación en campos como la territorialidad y la ciudad (Bejarano, 2012), la vivienda (Fontecha, 2015) y el desplazamiento forzado (Holguín, 2017).

Con este fin, Bejarano analizó un conjunto de instrumentos de planificación y de gobierno para lograr una comprensión de las políticas públicas urbanas colombianas (Bejarano, 2012). En su trabajo encontró que los instrumentos estudiados (planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y algunos documentos Conpes) estaban condicionados por procesos cognitivos y eran portadores de valores e ideas sobre el territorio, lo que evidencia el cambio del referencial hacia la concepción de la movilidad como un sistema multidimensional, que pasa por el orden social, ambiental, económico y político.

En cuanto a Fontecha, analizó con éxito los instrumentos de planificación de las políticas públicas de vivienda a partir de la noción de *referencial*, realizando una deconstrucción de los planes nacionales de desarrollo de Colombia entre los años 2002-2014. De esta manera identificó continuidades y rupturas temporales en los referenciales, señalando que en el período de los gobiernos del presidente Álvaro Uribe el referencial global en los instrumentos se organizaba sobre una idea de crecimiento económico con tendencia neoliberal y una mínima participación del Estado, mientras que durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos cobró más relevancia un referencial orientado por

una mayor participación del sector público en las políticas de vivienda (Fontecha, 2015).

Por su parte, Holguín analizó desde el enfoque de género el referencial de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia a partir de los instrumentos creados entre 1994 y 2014, empleando el método hermenéutico sobre un corpus documental compuesto por Leyes, Conpes y Decretos, entre otros. El estudio mostró que, en materia de enfoque de género, el referencial tiene “avances sustantivos en los últimos años a raíz de que el tema de género ingresó a la agenda pública gubernamental” (Holguín, 2017, p. 142). A lo largo de cinco períodos de gobierno, Holguín detectó cinco imágenes principales que han orientado las acciones de la política pública, partiendo desde la negación hasta el reconocimiento diferencial de las víctimas (Holguín, 2017).

2. Metodología

La propuesta conceptual del *referencial* de Muller (Muller, 2010) se presta para ser abordada desde el enfoque amplio de la investigación cualitativa y, en específico, con las tradiciones interpretativas que han tenido por objeto documentos, sean estos textuales, en su mayoría, o imágenes (Flick, 2015).

Partiendo de este marco, la primera cuestión por resolver en este estudio fue identificar de qué manera había sido conducida la acción pública para abordar el fenómeno de la migración venezolana en Colombia. Para ello se realizó una búsqueda por medio del portal Migración Colombia, órgano responsable de efectuar y monitorear el control migratorio en Colombia y que se ha encargado de documentar las diferentes medidas enfocadas en el fenómeno en estudio.

Para la recolección del corpus documental, desde dicho portal se aplicó como criterio de búsqueda documentos que estuviesen orientados hacia la regularización migratoria venezolana en Colombia, lo que constituyó el atributo de homogeneidad de este corpus. Así, se encontró que las primeras medidas tomadas habían consistido principalmente en distintos actos administrativos desde mediados del año 2017.

Como primer atributo de heterogeneidad se determinó que estos actos administrativos correspondían a la promulgación de Resoluciones y Decretos. Las resoluciones constituyen, por un lado, actos administrativos mediante los cuales la autoridad correspondiente resuelve situaciones concretas de manera general, permanente y obligatoria. Los

decretos, por el otro, también realizan un acto administrativo, pero en este caso el acto es promulgado por el poder ejecutivo y su contenido es normativo reglamentario, sin necesidad de ser sometido previamente al órgano legislativo. En todo caso, ambos actos quedan materializados en documentos de carácter formal-administrativo.

Otros dos atributos de heterogeneidad fueron las diferentes instituciones emisoras y la etapa del ciclo de política pública a la que corresponde cada uno (Roth, 2003)⁴.

Como último paso, para asegurar la calidad del corpus resultante se acudió a la revisión por parte de expertos, quienes cotejaron la muestra, apuntando su relevancia y validez. Como resultado de este proceso, el corpus compuesto por quince documentos relevantes para el análisis de las políticas públicas de carácter administrativo, normativo y orientativo, correspondientes al período 2017-2020.

A continuación, en la Tabla 2, se detallan los documentos que componen el corpus de estudio, ordenado según el tipo de documento y la fecha de emisión, su objeto, la institución emisora y su ubicación en el ciclo de la política pública.

Tabla 2. Corpus documental de la investigación

Tipo de documento y fecha de emisión	Objeto	Institución emisora	Momento del ciclo
Resolución 5797/2017 (25 de julio, 2017)	Crea un Permiso Especial de Permanencia (PEP)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 1272/2017 (28 de julio, 2017)	Implementa el PEP y establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Implementación
Resolución 3015/2017 (18 de agosto, 2017)	Incluye el PEP como documento válido de identificación	Ministerio de Salud y Protección Social	Toma de decisión
Resolución 0740/2018 (05 de febrero, 2018)	Establece un nuevo término para acceder al PEP	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión

- 4 Esta perspectiva considera que la política pública es un proceso que se desarrolla de manera cíclica y reiterativa, e inicia por la identificación de un problema y continúa con la formulación de decisiones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación (Roth, 2003).

Tipo de documento y fecha de emisión	Objeto	Institución emisora	Momento del ciclo
Resolución 0361/2018 (06 de febrero, 2018)	Implementa un nuevo término para acceder al PEP	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	Implementación
Decreto 542/2018 (21 de marzo, 2018)	Crea el registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia (RAMV)	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Toma de decisión
Decreto 1288/2018 (25 de julio, 2018)	Garantiza el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta institucional y se dictan otras medidas	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Formulación
Resolución 6370/2018 (01 de agosto, 2018)	Se reglamenta la expedición del PEP a las personas inscritas en el RAMV	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 2033/2018 (02 de agosto, 2018)	Se implementa la expedición del PEP a las personas inscritas en el RAMV	Migración Colombia	Implementación
Conpes 3950/2018 (18 de noviembre, 2018)	Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela	Departamento Nacional de Planeación	Formulación
Resolución 10677/2018 (18 de diciembre, 2018)	Establece un nuevo término para acceder al PEP	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 3317/2018 (19 de diciembre, 2018)	Implementa un nuevo término para acceder al PEP	Migración Colombia	Implementación
Resolución 2634/2019 (28 de mayo, 2019)	Establece el procedimiento para renovar el PEP	Ministerio de Relaciones Exteriores	Toma de decisión
Resolución 8470/2019 (05 de agosto, 2019)	Se otorga la nacionalidad colombiana a los niñas y niños nacidos en Colombia con riesgo de apatridia	Registraduría Nacional del Estado Civil	Toma de decisión
Decreto 117/2020 (28 de enero, 2020)	Crea el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF)	Ministerio del Trabajo	Toma de decisión

Nota. Elaboración propia.

2.1 Método y plan de análisis

El concepto de *referencial* posee una organización interna que permite que sea objeto de un análisis de contenido basado en conceptos (Gibbs, 2012). En este modelo se parte de categorías amplias provenientes habitualmente de la teoría y para hacer el análisis se realiza una lectura y una selección de unidades textuales que son reunidas en códigos jerarquizados y relacionados entre sí, que constituyen la estructura y el contenido sustantivo de las categorías teóricas estudiadas.

En este caso, las categorías iniciales se derivan del concepto del *referencial* propuesto por Muller, el cual se compone de la articulación de cuatro grandes categorías: valores, normas, algoritmos e imágenes (Muller, 1990, 2010). El plan de análisis consideró, en primera instancia, una estrategia deductiva en la que se codificaron valores, normas y algoritmos, y luego inductiva, donde se codificaron las imágenes que los articulaban.

La codificación se realizó siguiendo el método de comparación constante, procurando parsimonia, distinción y congruencia de los códigos y de las categorías como criterios de calidad. Asimismo, se consideró la saturación como criterio para códigos y categorías, y la comprensividad y la parsimonia como criterios de completud del sistema de códigos y categorías resultantes (Abela, 2002). Finalmente, las relaciones establecidas entre imágenes, valores, normas y códigos fueron evaluadas por su consistencia y, para asegurar la validez de los análisis, se recurrió a la triangulación de interpretantes.

3. Referencial de política pública migratoria y la inmigración venezolana en Colombia

En seguida se presentan los resultados del análisis en el siguiente orden: en un primer momento, se expone el papel que juegan el referencial global y el referencial sectorial en la manera en que los valores orientan las representaciones del problema y el campo de acción, y en la forma en que las normas y los algoritmos delimitan las acciones públicas que se llevaron a cabo; en un segundo momento, se identifican las imágenes en torno a las cuáles se organiza el referencial sectorial de la política pública migratoria enfocada en la migración venezolana en Colombia en los documentos estudiados entre los años 2017 y 2020, y se describen sus efectos sobre el campo de esta acción pública.

3.1 Referencial global y referencial sectorial

3.1.1 Referencial global: migración ordenada, regular y segura

El referencial global consiste en la relación que se da entre el sistema jerarquizado de valores y las normas que se encuentran predominando a nivel global en un sector, en nuestro caso, el de la migración internacional.

El referencial global imperante sobre migraciones internacionales proviene de los documentos emanados por organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y ha tenido una consolidación en el Pacto Mundial de las Migraciones del año 2018. Este referencial puede ser caracterizado por el ideario de que las migraciones internacionales sean gestionadas por cada Estado suscriptor de manera ordenada, regular y segura (Santi, 2020).

Este ideario remite ampliamente a los valores orientadores del orden, la regulación y la seguridad; los que son traducidos por cada Estado a normas que les dotan de una significación más concreta y, finalmente, a mecanismos destinados a producir el cumplimiento de dichas normas. Es así como este ideario global adoptado de manera local produce marcos interpretativos de la realidad para que los gobiernos orienten e instauren políticas basadas en una representación en torno a la inmigración como un fenómeno que debe tratarse de manera ordenada, regularizada y segura.

Contar con un referencial global orientador claro y compartido, que define un estado proyectado y deseado sobre un fenómeno, guiando diferentes algoritmos de concreción de la acción pública, es un importante recurso para un suceso que requiere de una acción concertada inter-Estados, como es el de las migraciones internacionales. No obstante, ello no es garantía de la consecución de los objetivos planteados, ya que como señala Castles (Castles, 2006), son múltiples los casos en que los gobiernos no logran los objetivos que declaran pretender.

En tanto que país suscriptor, para el Gobierno Nacional de Colombia también es prioridad acogerse a este ideario de “promover una política migratoria ordenada, regular y segura” (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017); situación que asume el Estado como un reto a nivel de la gestión “para la institucionalidad tanto nacional como territorial, para la sociedad civil y para el sector privado, con el fin de atender la llegada de esta población y gestionar el fenómeno de manera exitosa, ordenada y segura” (Conpes 3950 de 2018, p. 12).

3.1.2 Apropiación local del referencial global: valores, normas y algoritmos

Todo referencial se encuentra orientado por valores, esto es, por “las representaciones más fundamentales sobre lo que es el bien y lo que es el mal, lo deseable o lo que está por descartar” (Muller, 2010, p. 117).

Así, en la apropiación local de este referencial global de la migración ordenada, regular y segura se identifican cinco categorías de valores, según el campo de la acción pública a la que se aplican (ver Tabla 3): principios de la política migratoria, principios organizadores de la función administrativa, protección al migrante, Estado social de derecho y principios de la política exterior colombiana. Y cada una, a su vez, es precisada en valores especificados para cada campo.

Tabla 3. Valores en el referencial global

Valores	
Categorías de valores	Valores específicos
Principios de la política migratoria	Discrecionalidad, seguridad, gratuidad, orden y regularidad.
Principios organizadores de la función administrativa	Publicidad, imparcialidad, celeridad, eficacia, igualdad, moralidad y economía.
Protección al migrante	Dignidad humana, respeto de los derechos y garantías limitadas.
Estado social de derecho	Protección, no discriminación e igualdad, respeto, trabajo y solidaridad.
Principios de la política exterior colombiana	Formalidad y soberanía nacional.

Nota. Elaboración propia.

Como se aprecia, los valores identificados expresan el desafío del Estado de derecho colombiano para conciliar su alcance universal con la manera particular en que estos pueden ser puestos en práctica, considerando valores y normas asociados al gobierno de un Estado soberano.

Partiendo con la primera categoría que corresponde a los principios de la política migratoria, el Estado de Colombia se orienta a que su política migratoria sea segura y garantice el orden y la regularidad migratoria basada en la discreción. Asimismo, se valora la migración ordenada, regular y segura en el marco de un Estado social de derecho que tiene como valores fundamentales respetar y reconocer a todas las personas como libres e iguales, con independencia de su nacionalidad, filosofía, raza y filiación política (Decreto 117 de 2020).

No obstante, aunque las personas extranjeras –por principio constitucional a nivel orientativo– son iguales que las y los ciudadanos colombianos, ellas también quedan sujetas a ser valoradas políticamente de forma discrecional: el Estado, amparado en el principio de la soberanía nacional, regula los flujos de personas de manera discrecional por parte del Gobierno Nacional sin perjuicio de los tratados internacionales (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 10677 de 2018; Resolución 2634 de 2019).

En efecto, esta discrecionalidad es coherente con el Pacto Mundial de la Migración, ya que es un documento no vinculante que respeta el derecho soberano de los Estados Miembros de la ONU a determinar quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio. En este sentido, cada Estado firmante es soberano y puede decidir cómo facilitar el acceso a los derechos y libertades de los sujetos extranjeros, dentro del marco amplio de conducir el fenómeno migratorio de forma ordenada, regular y segura.

Dentro de este marco valórico amplio, especificado localmente, la dimensión normativa define las preferencias entre la situación real percibida y lo real deseado; en otras palabras, define lo que se debe hacer frente al problema delimitado. En tal sentido, las normas representan una operación de concreción de los valores, basada en cierta selección y procesamiento de información, para determinar un estado deseado de cosas en contraste con otro indeseado (Muller, 2010).

Así las cosas, las relaciones entre valores y entre valores y normas no son de correspondencia lineal. En este caso, por ejemplo, en el plano de los valores *el orden* tiende a ser traducido como regularidad y seguridad. A su vez, las principales normas de este referencial se concentran en tres áreas: la responsabilización institucional, la regularización y la protección; cada una de las cuales contribuye a la concreción de esta triada de valores.

En cuanto a la responsabilización institucional, esta da cuenta del importante papel que deben cumplir tres instituciones públicas en particular, en el ejercicio de articular la política inmigratoria aplicada a la población venezolana en Colombia de cara a la política exterior y política laboral colombiana. Estas instituciones son: la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Trabajo.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia debe acatar las funciones de vigilancia y control migratorio, y seguir las políticas migratorias creadas por el gobierno nacional bajo el principio de la

discrecionalidad y la reserva del derecho de admisión (Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 10677 de 2018). El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de formular y evaluar la política exterior del país, y debe regular y autorizar el ingreso de extranjeros en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (Resolución 5797 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 10677 de 2018). El Ministerio del Trabajo debe conducir de manera eficiente la integración laboral tanto de la población retornada como de la población migrante venezolana (DNP, 2018), siendo de su competencia el diseño de estrategias “que permitan la inserción laboral o la generación de ingresos” de esta población, la formalización laboral y la protección a los desempleados (Decreto 117 de 2020; DNP, 2018, p. 67).

En el área de la regularización, por su parte, el Estado colombiano, amparado en que debe garantizar las normas internacionales en materia de protección de migrantes (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 2634 de 2019), realiza una flexibilización normativa de manera excepcional y transitoria con la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) (2017) y el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) (2020), con el objetivo de facilitar el acceso a la regularización migratoria y a determinados derechos sociales, como el derecho al trabajo, a la educación y a la salud (DNP, 2018).

Finalmente, el área de la seguridad revela la importancia de la percepción del riesgo e inseguridad derivada de la oleada de migración venezolana en Colombia, y la prioridad que cobra la securitización como norma estructurante entre las acciones definidas a través de los instrumentos para garantizar la seguridad de los nacionales y extranjeros, siendo el principal interés la creación de instrumentos que permitan “al Estado colombiano preservar el orden interno y social (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 0740 de 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 3317 de 2018).

En consecuencia, los valores y normas en el referencial global de la migración ordenada, regular y segura se operacionalizan en mecanismos que definen las formas concretas y/o las modalidades de la acción, que Muller denomina *algoritmos* (Muller, 1990).

Centrándonos en el caso de este estudio, es posible identificar cuatro categorías de algoritmos que componen este referencial global (tres de ellas se corresponden con operaciones de distinción sobre la población migrante). La primera categoría se enfoca en la flexibilización en

la regularización migratoria a través de la creación del PEP y el PEPFF. La segunda aborda la situación de connacionales retornados, especificados como atención a la población retornada. Una tercera comprende los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM), especificados en ayudas humanitarias transitorias. Por último, encontramos como cuarta categoría la atención dirigida a grupos específicos de infantes, adolescentes y mujeres gestantes, materializados en protocolos y servicios específicos de atención.

Así, como hemos señalado anteriormente, el Estado colombiano concreta la flexibilización en materia migratoria por medio de PEP (2017) y PEPFF (2020) de manera excepcional y transitoria para facilitar “el acceso al mercado laboral, la integración familiar y la prestación de servicios de salud y educación, de acuerdo con la oferta institucional de cada sector” (DNP, 2018, p. 101).

A la vez, mediante el Decreto 1288 de 2018, se efectuó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) en donde se identifica que la migración proveniente de Venezuela también incluye a connacionales colombianos que se fueron a ese país a raíz del conflicto armado en Colombia; población que debe ser atendida por medio de los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORES), ubicados en 10 departamentos, que tienen por objetivo “atender, orientar y referenciar las solicitudes de los colombianos y sus familias que retornan al territorio nacional” (DNP, 2018, p. 94).

Esta atención humanitaria a la población migrante prioritaria se operacionalizó mediante los Centros de Atención Transitoria al Migrante (CATM), ubicados principalmente en las zonas fronterizas, destinados a brindar una “atención básica humanitaria, que incluye el alojamiento temporal por un período definido y la alimentación y la atención básica en salud” (DNP, 2018, p. 89). Dicha atención básica humanitaria se tiene que brindar con independencia de la condición migratoria en la que se encuentre la persona venezolana dentro del territorio colombiano.

El último algoritmo aborda la inclusión en la atención de niños, niñas, adolescentes y mujeres gestantes. Para efectuar esta acción, por medio del Decreto 1288 de 2018, el Estado indica que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tiene que incluir en su atención a la población de niños, niñas, adolescentes y mujeres gestantes que hayan sido inscritos en el RAMV. Esta inclusión está basada en la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, con el objetivo principal de “prevenir la desnutrición aguda” (DNP, 2018, p. 87), una de las mayores problemáticas detectadas en ese grupo poblacional.

3.1.3 Referencial sectorial: convergencia entre el sector de seguridad nacional, la economía y los derechos humanos

El referencial sectorial de las políticas públicas tiene que ver con la representación que hacen los actores involucrados, desde el lugar que ocupan, acerca del sector que se tiene que intervenir (Muller, 1990, 2010). Esta delimitación del sector no es necesariamente coherente entre sí, ya que pueden coexistir distintas concepciones entre los mediadores sobre cómo definir y cómo abordar dicho sector. De esta manera, puede generarse una convergencia de distintos límites sectoriales que influyen en la demarcación del referencial sectorial.

El referencial sectorial identificado para este período de políticas públicas focalizadas en la migración venezolana en Colombia está delimitado, entonces, desde tres campos: la seguridad nacional, la economía y los derechos humanos.

Desde el campo de la seguridad nacional se viene a reforzar la función de vigilancia y control en las fronteras a través de la institucionalidad encargada en el control de los flujos migratorios. Como bien señala Weiner (Weiner, 1992), la seguridad es un asunto construido socialmente y que cobra diferentes significados y permite diferentes usos. Los instrumentos creados con este fin tienen el objetivo de facilitar una migración segura y están concebidos como una tecnología de securitización que resguarda la autoridad del Estado colombiano para ejercer su función de decidir cuál sujeto extranjero representa o no una amenaza: "la autoridad migratoria podrá cancelar el PEP, cuando [...] se considere inconveniente la persona del extranjero en el territorio nacional" (Resolución 5797 de 2017).

A través del uso de estos instrumentos, el Estado de Colombia, refuerza la idea y las prácticas asociadas de su soberanía nacional. Según Weiner (Weiner, 1992), desde la perspectiva de la securitización de las migraciones los Estados cobran mayor protagonismo en sus decisiones con relación a la inmigración y la seguridad nacional. Paradójicamente, la insistencia de la seguridad nacional en los instrumentos identificados, debido a la percepción de peligro y riesgo que representa la migración venezolana en Colombia, lejos de reducir los peligros para el sujeto migrante, favorece los discursos estigmatizadores y prácticas xenofóbicas hacia este grupo (Álvarez, 2013; Proyecto Migración Venezuela, 2019).

Con relación al campo de la economía, esta se encuentra como un principio organizador de la función administrativa y, a su vez, es un valor orientador y eje estructurante de las acciones a favor de la inmigración venezolana en Colombia (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797

de 2017). Para Weiner (Weiner, 1992), la política internacional económica conduce a que los Estados se abran a las migraciones, viendo los flujos migratorios como hechos ventajosos por la actividad de las remesas y/o por la adición en la fuerza laboral que representan los inmigrantes.

Se puede observar que la apertura del Estado colombiano hacia la inmigración venezolana se relaciona con el planteamiento de la teoría del mercado dual de Piore (Piore, 1975), en donde el mercado laboral está segmentado para los sujetos extranjeros y se espera que la mano de obra de los inmigrantes sea aprovechada por los sectores industrializados, dado que los inmigrantes realizan las labores que demandan mayor fuerza física e implican menor remuneración, y que, generalmente, los ciudadanos nativos no están dispuestos a realizar.

De manera complementaria, todos los mecanismos de flexibilización migratoria y los diferentes algoritmos también han sido concebidos desde el horizonte de los Derechos Humanos, en tanto el Estado colombiano asume el compromiso de no desconocer las normas internacionales en materia de protección de migrantes (Decreto 117 de 2020; Resolución 5797 de 2017; Resolución 2634 de 2019). Por esta razón se ha continuado con la flexibilización para el acceso a la educación, la salud, la seguridad social y el trabajo por parte de la inmigración venezolana, aunque con determinadas restricciones que analizaremos en el siguiente apartado.

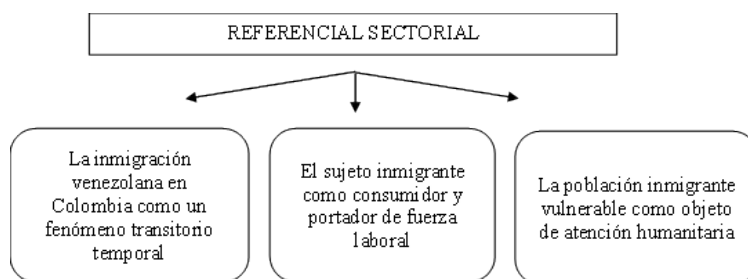
3.2 Imágenes que componen el referencial sectorial de política pública migratoria

Siguiendo a Muller, las imágenes son “unos vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos. Son unos atajos cognitivos que le dan significación inmediata a lo que se hace, sin hacer uso de largos discursos” (Muller, 2010, p. 118). Por tanto, las imágenes estructuran las representaciones que tienen los actores-mediadores encargados de diseñar las políticas acerca de la realidad, el problema percibido y el campo de acción para la política pública. Y en el presente caso, en particular, expresan las representaciones de los actores que han participado en la creación de los instrumentos emitidos para la regularización de la migración venezolana en Colombia.

Así, el referencial sectorial de política pública migratoria está compuesto por tres imágenes principales (ver Figura 1). La primera imagen focaliza el asunto de la inmigración venezolana en Colombia como un fenómeno episódico o excepcional que reviste una temporalidad acotada. La segunda proyecta una representación del sujeto migrante

venezolano con una doble funcionalidad: como ente de consumo y como portador de fuerza laboral. Una tercera imagen centra su foco en la vulnerabilidad y resalta la importancia de la realización de una atención humanitaria a esta población inmigrante acorde a estándares nacionales e internacionales.

Figura 1. Imágenes del referencial sectorial de política pública migratoria en Colombia respecto a la migración venezolana



Nota. Elaboración propia.

El conjunto de estas imágenes subraya aspectos específicos y diferenciales que caracterizan el campo, el sentido y la dirección hacia donde ha sido conducida la acción pública en el período estudiado. A continuación, se describen estas imágenes que componen ese referencial sectorial.

3.2.1 La inmigración venezolana en Colombia como un fenómeno transitorio temporal

La imagen acerca de la inmigración venezolana en Colombia como fenómeno transitorio corresponde con las medidas que han sido creadas e implementadas, las cuales tienen un carácter excepcional y temporal, donde se espera que, una vez cese la crisis sociopolítica de Venezuela, los flujos de inmigrantes venezolanos retornen a la normalidad.

Por eso, las medidas tomadas en los documentos que buscan la regularización de la población inmigrante venezolana en Colombia comprenden una temporalidad acotada. Entre las ellas se encuentran: el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado a través de la Resolución 5797 de 2017, y el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), creado por medio del Decreto 177 de 2020. Ambos son mecanismos de regularización con un alcance de mediano plazo.

En cuanto al PEP, este tiene una vigencia por dos años: “el PEP se otorgará por un período de 90 días calendario, prorrogables por períodos

iguales [...] sin que exceda el término de dos años (Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 6370 de 2018). Por su lado, el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) también está concebido como un mecanismo de regularización temporal que le permite a las personas en condición irregular migratoria regularizarse mediante el acceso al mercado laboral formal, a fin de que puedan permanecer en Colombia de manera regular y ordenada durante el término de la autorización (Decreto 117 de 2020).

Las citas codificadas muestran que tanto el PEP como el PEPFF son mecanismos de facilitación migratoria que pretenden otorgar de manera temporal la permanencia de forma regular y ordenada, pero sin promover la permanencia definitiva de los inmigrantes venezolanos en Colombia.

Una oportunidad para redireccionar la permanencia temporal hacia una mayor permanencia parecía abrirse cuando, mediante la Resolución 2634 de 2019, se dictaminó la renovación del PEP; sin embargo, este instrumento quedó nuevamente delimitado por dos años y siguió sin constituirse como recurso para optar a la visa de residente o visa tipo R, que es la autorización que el gobierno colombiano concede a los extranjeros para fijar su domicilio permanente en Colombia. Por eso, las personas titulares del PEP emitido en el año 2017 y renovado por otros dos años a partir del 2019 se mantuvieron en una situación de incertidumbre respecto a su permanencia regular a largo plazo en Colombia.

Este tipo de imaginario acerca de la temporalidad y transitoriedad plasmado en las medidas acota el campo temporal de acción del aparato público, y también posee eventuales efectos sobre las actitudes, opiniones, estereotipos y comportamientos de la ciudadanía local hacia la población inmigrante, pues esta no es considerada como parte de una nueva sociedad que se está conformando, sino como un conjunto de entes endógenos que se encuentra en el territorio nacional de manera temporal (Castles, 2006).

Esto sugiere que durante este período no primó como referente la corriente de políticas públicas migratorias con enfoque de derechos que tiende a privilegiar la formulación de instrumentos para fomentar la permanencia definitiva, la integración y el multiculturalismo (Castles, 2006).

3.2.2 El sujeto migrante como consumidor y portador de fuerza laboral

Esta imagen pone el foco en la oportunidad económica que puede representar la inmigración venezolana en Colombia. Dicha

representación, que está sostenida en el documento Conpes 3950 (DNP, 2018), se basa en estudios que proyectan probabilidades de crecimiento económico desencadenado mediante el consumo, el trabajo y el comercio informal desempeñado por la inmigración venezolana. El documento, que expone la “Estrategia para la Atención de la migración desde Venezuela”, señala que el sujeto inmigrante desde Venezuela cumple un doble rol para el beneficio de la economía colombiana “a través del consumo y la expansión del factor de trabajo” (DNP, 2018, p. 27).

Respecto de su papel como consumidores se plantea que “los efectos macroeconómicos se reflejarían principalmente en el consumo, con incrementos entre 0,3 y 1,1 puntos porcentuales frente al escenario donde no hay migración” (DNP, 2018, p. 27). Y en cuanto a su rol como fuerza de trabajo, la idea es reforzada en el documento con una referencia al planteamiento de Clemens, Huang, Graham y Goug, quienes afirman que el ingreso de migrantes al país receptor puede incrementar la productividad (DNP, 2018, p. 27). Por una parte, “si la población migrante presenta mayores habilidades en algún sector (por ejemplo, explotación de petróleo y gas), la productividad en tales sectores tendería a aumentar” (DNP, 2018, p. 27). Por la otra, la participación en el sector informal también podría aportar a un crecimiento de la economía, pues se estarían generando “entre 509.000 y 1.997.000 empleos informales” (DNP, 2018, p. 27).

La inmigración venezolana en Colombia también fue contemplada en algún momento como una oportunidad para promover la inversión nacional y extranjera. De manera específica, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó en el año 2019 ante el Congreso de la República un régimen especial –en materia tributaria y económica– para atraer inversión nacional y extranjera, principalmente a la ciudad de Cúcuta y a los municipios del área metropolitana, mediante la creación de empresas y la generación de empleo en la región (DNP, 2018, p. 92).

Esta imagen del sujeto migrante como ente consumidor y portador de fuerza laboral se encuentra presente, a su vez, en la orientación del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), que habilitan a las personas portadoras para “acceder a los servicios financieros, al igual que los institucionales de educación y salud, facultando al portador para ejercer cualquier actividad lícita en el país y autorizando la permanencia de los nacionales venezolanos que se encuentren en el territorio nacional” (Decreto 117 de 2020). Adicionalmente, ambos instrumentos

tienen entre sus objetivos conducir a que los sujetos inmigrantes hagan sus contribuciones impositivas y de seguridad social, aportando a equilibrar los costos fiscales y de seguridad social.

Desde esta imagen, la migración es percibida como cumpliendo un papel en el crecimiento económico y en la reproducción del capital (Khoudour, 2008). Por una parte, ejerciendo un efecto sobre los procesos de transferencia de fuerza de trabajo y capital humano entre el contexto de origen y el contexto de destino, pues parte de los sujetos inmigrantes venezolanos pueden proveer a Colombia con la mano de obra cualificada, ya que cuentan con un alto grado de educación universitaria y eventualmente pueden aportar las competencias técnicas no disponibles en el país de destino. Por otra parte, otro grupo de trabajadores migrantes podrían desempeñar los trabajos de baja cualificación que los mismos nacionales del país no están dispuestos a realizar (Piore, 1975).

En esta imagen se da prioridad a una perspectiva económica sobre este fenómeno migratorio, sobre todo, en lo referente a las contribuciones de la migración venezolana a través del sector informal y el consumo. Lo que en su momento planteó desafíos al Ministerio del Trabajo para sus funciones sectoriales de formalización del mercado del empleo y su vinculación con la contribución impositiva, la previsión y la seguridad social.

3.2.3 La población migrante vulnerable como objeto de atención humanitaria temporal

La tercera imagen se focaliza en la población migrante como sujeto vulnerable que requiere de una atención humanitaria temporal, y reconoce que existen grupos más vulnerables dentro de la propia población inmigrante venezolana.

Esta imagen se encuentra orientando ya una parte del enfoque del Conpes 3950 (DNP, 2018), donde se plantean las estrategias para la atención de la población en las áreas que se han identificado como críticas por un período de tres años, tales como la salud, la educación, la primera infancia, la infancia, adolescencia y juventud, el agua, el alojamiento y la inclusión laboral.

Por esta razón está planteada la asistencia humanitaria temporal a través de los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM) ubicados principalmente en las zonas fronterizas.

Se prestará el servicio de alojamiento temporal por un período definido y se brindará alimentación y atención básica en salud [...] teniendo en

cuenta que dentro de la población migrante se encuentran madres gestantes o lactantes, niños y adolescentes, población mayor y en condición de discapacidad. (DNP, 2018, p. 88)

En la anterior cita observamos que el grupo poblacional vulnerable está determinado, en especial, por las variables de edad, género y condición de discapacidad. Esta imagen aporta una sensibilidad a la diversidad presente en la población migrante, situación que demanda políticas públicas que se ajusten a estas realidades sociales.

La atención humanitaria temporal en los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM) fue diseñada para realizarse mediante convenios con organismos de cooperación internacional, como la Defensa Civil y la Cruz Roja, entre otros, y para ser ejecutada de manera articulada con el fin de llevar a cabo la administración y la operación de estos centros (DNP, 2018). Es decir, parte de la Estrategia para la Atención de la migración desde Venezuela implicó atraer la colaboración de organismos internacionales hacia la población objeto. Así, el Estado colombiano comparte la responsabilidad social humanitaria con estos organismos, asumiendo un papel catalizador en tanto provee el escenario para la atención humanitaria.

Esta imagen establece una relación con la perspectiva de derechos humanos en este tipo de políticas que, de acuerdo con Sánchez (Sánchez, 2014), implican el reconocimiento de la condición de vulnerabilidad que en la mayoría de los casos acompaña a los migrantes. En efecto, al no gozar de los derechos propios de los ciudadanos del país de acogida, quedan situados en una condición de carencia de poder, tal y como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al tiempo que son víctimas de situaciones de exclusión producto de prejuicios culturales, nacionales y étnicos.

4. Conclusiones

En este estudio abordamos el análisis del *referencial* de la política pública migratoria colombiana aplicada a la creciente migración venezolana en Colombia, en el período 2017-2020. Este es un fenómeno de suyo relevante, no solo dada la emergencia humanitaria implicada, sino también debido a que se trató de una experiencia y un desafío inédito en la tradición de la política migratoria colombiana.

Siguiendo la propuesta de Muller (Muller, 1990, 2010) nos planteamos la pregunta acerca de cuáles fueron los referenciales que orientaron el diseño y la implementación de las medidas tomadas durante este período, con el propósito de aportar a la comprensión sobre la manera en que estos referenciales tuvieron un efecto constructivo en este campo de acción, determinando el sentido, el alcance y los límites de las acciones públicas en este sector específico de la política migratoria colombiana.

Los resultados muestran que esta política migratoria focalizada procuró acogerse al referencial global planteado por los diversos instrumentos internacionales suscritos en esta materia por el Estado Colombiano referente a una migración regular, ordenada y segura, primando en esta escala una perspectiva sobre la securitización del fenómeno migratorio (Estevens, 2018; Feline y Castillo, 2020; Hollifield, 2012; Weiner, 1992, 2013).

No obstante, en la apropiación local de este referencial los documentos de política pública emitidos para abordar la migración venezolana en Colombia durante este período (2017- 2020) dan cuenta de un referencial sectorial complejo donde convergen tres grandes campos de acción pública: la seguridad nacional, la economía y los derechos humanos. Este referencial se encuentra organizado en torno a tres grandes imágenes: en la primera se representa este fenómeno migratorio como algo transitorio que ocurre dentro de un marco temporal acotado; en la segunda se hace foco en esta migración y en el sujeto migrante en relación a su contribución a la economía colombiana como fuerza laboral y agente consumidor; y, finalmente, en la tercera imagen se focaliza la vulnerabilidad de grupos específicos de esta población migrante según la edad, el género y el estado de gestación, y se los representa como objeto de atención humanitaria.

Esta convergencia ayuda a entender la primacía de un enfoque orientado a la pronta regularización, sobre todo en las primeras resoluciones y decretos implementados, principalmente dirigidos a asegurar una integración económica y social del migrante venezolano de manera regular, ordenada y segura (Decreto 542 de 2018; Resolución 5797 de 2017; Resolución 1272 de 2017; Resolución 3015 de 2017; Resolución 0740 de 2018). También las resoluciones y decretos que flexibilizan criterios para facilitar la integración del sujeto migrante a derechos sociales como el trabajo, la salud y la educación (Decreto 1288 de 2018; DNP, 2018; Resolución 6370 de 2018; Resolución 2033 de 2018). Finalmente, los mecanismos más específicos operados por el Estado y basados en la cooperación internacional, como los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM).

Como se puede ver, estas tres grandes imágenes a la vez que han articulado valores, normas y mecanismos en este referencial sectorial, acotan temporalmente el alcance de los instrumentos de acción pública desarrollados y los focalizan de manera especial hacia una regularización temporal parcial en los ámbitos económico y social. En este aspecto, los campos de la seguridad y de la economía adquieren un protagonismo en la manera en que se articulan, traducen e implementan las medidas humanitarias con enfoque de derechos.

Estos hallazgos permiten caracterizar un proceso hasta ahora inédito en Colombia: la manera en que este fenómeno migratorio ha venido a desafiar una tradición migratoria colombiana de país no receptor (Aya et al., 2010; Orduz, 2004). En tal sentido, contribuyen a describir un proceso del que, como respuesta a este fenómeno, ha venido emergiendo una política migratoria colombiana mediante un conjunto de medidas e instrumentos (resoluciones, decretos y reglamentos, entre otros) originalmente focalizados en este fenómeno específico. Sin embargo, el carácter temporal y acotado de los instrumentos desplegados durante el período estudiado también sugiere que ello no implicará necesariamente un cambio respecto a la tradición de la política pública migratoria colombiana de no constituirse como un Estado que pueda caracterizarse como receptor. Cuestión que se ve refrendada en el documento Conpes 3950 (DNP, 2018), de aspiración más estructurante en esta acción pública.

Esto deja interrogantes y desafíos de mediano plazo para la política pública migratoria colombiana en general, y para el caso de la migración venezolana en particular. Ello debido al carácter cada vez más frecuente y heterogéneo de los flujos migratorios. En el caso estudiado, por ejemplo, es posible pensar que la movilidad de las y los venezolanos no es cuestión de un hecho que vaya a interrumpirse a corto o a mediano plazo, en tanto son diversas las variables que han ido entrando en juego desde el inicio de esta migración forzada, y que ella misma ha ido cambiando la fisonomía de los lazos que unen a ambas poblaciones, generándose puentes que pueden perdurar más allá de la actual coyuntura política, económica y social en Venezuela.

En este sentido, sería importante integrar progresivamente una visión multicultural y temporalmente más amplia en el referencial sectorial de la política migratoria colombiana, que permita superar el ámbito de la reactividad a fenómenos migratorios imprevistos y que pueda plasmar una política de largo plazo para Colombia en tanto país receptor. Una política que a través de sus instrumentos considere respuestas y medidas

de mediano y largo plazo a las diversas cuestiones que implican el tránsito, la permanencia, la residencia temporal y la residencia permanente de inmigrantes dentro del territorio colombiano.

Para finalizar, este artículo deja planteadas algunas preguntas para estudios ulteriores. Por ejemplo, en el campo de los derechos humanos y la colaboración internacional, ¿cómo han sido gestionadas ciertas cuestiones en relación al abordaje de la perspectiva de derechos humanos a través de la red que ha implicado a organismos internacionales como la Cruz Roja y los Centros de Atención Transitorios al Migrante (CATM)? ¿Cómo ha sido la relación de esta colaboración internacional con las directrices emanadas del Conpes 3950? (DNP, 2018).



María Valero Gómez

Es Psicóloga Social de la Universidad Central de Venezuela y Magister en Políticas Públicas por la Universidad del Valle de Cali (Colombia). Con principal interés de investigación en temas relacionados con políticas sociales, migración internacional y subjetivación de la migración.



José Antonio Román Brugnoli

Es Doctor en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es académico regular tiempo completo en el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana, e investigador del Instituto Universitario de Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT) en la misma universidad. Una de sus principales líneas de interés es el análisis de las formas contemporáneas del ejercicio del poder, las políticas públicas y las formas de sujeción social en sociedades neoliberalizadas.

Referencias

- Abela, J. A. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada* (Documentos de trabajo, Serie Sociología). Fundación Centro de Estudios Andaluces. <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>
- Álvarez, C. (2013). Fronteras, migración y seguridad nacional: Estados Unidos frente su frontera sur. En M. Wabgou (Ed.), *Flujos migratorios contemporáneos. Análisis y debates* (pp. 163-188). Universidad Nacional de Colombia.

- Ansaloni, M. (2016). Les politiques publiques comme phénomènes hégémoniques: L'exemple des politiques agro-environnementales en Europe. *Canadian Journal of Political Science*, 49(3), 449-471. <https://doi.org/10.1017/S0008423916000809>
- Aya, M., Carvajal, L. y Téllez, G. (2010). Indagación sobre las causas de la escasa inmigración en Colombia: ¿ausencia de políticas públicas o políticas públicas restrictivas?. *OPERA*, (10), 167-183.
- Bejarano, C. (2012). *Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.3907>
- Blouin, C. (2019). Antes de la llegada: migración (forzada) de personas venezolanas. En C. Blouin (Ed.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana* (pp. 13-22). THEMIS. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170254>
- Brochmann, G. (1999). The Mechanisms of Control. In G. Brochmann and T. Hammar (Eds.), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (pp. 1-28). Bloomsbury Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781474215237.ch-001>
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes y J. DeWind (Eds.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 33-65). Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Cornelius, W. and Rosenblum, M. (2005). Immigration and Politics. *Annual Review of Political Science*, 8, 99-119. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104854>
- Dekocker, K. M. (2018). La comunidad venezolana en España. De una estrategia migratoria de reproducción social a una creciente pobreza emergente. En J. Koechlin y J. Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 293-336). OBIMID.
- Decreto 542 de 2018. [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. Por el cual se desarrollar parcialmente el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria. 21 de marzo de 2018. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20542%20DEL%2021%20MARZO%20DE%202018.pdf>
- Decreto 1288 de 2018. [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos. 25 de julio de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87780>

- Decreto 117 de 2020. [Ministerio del Trabajo]. Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF). 28 de enero de 2020. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105292>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (18 de noviembre de 2018). *Conpes 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- Estevens, J. (2018). Migration Crisis in the EU: Developing a Framework for Analysis of National Security and Defence Strategies. *Comparative Migration Studies*, 6(28), 1-21. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>
- Feline, L. y Castillo, S. (2020). El Presidencialismo y la “securitización” de la política migratoria en América Latina: un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos. *Internacia: Revista de Relaciones Internacionales*, (1), 1-28.
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Flórez, F. (2009). Rastros, rostros y voces del racismo institucional en Cartagena: un acercamiento a partir del debate de la “degeneración de las razas”, 1910-1930. *Jangwa Pana*, 7 (1), 130-145.
- Fontecha, M. (2015). *Análisis cognitivo de la política pública de vivienda a partir de los instrumentos de planificación y de gobierno, identificando continuidades y rupturas en el período 2002-2014* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio institucional de la Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.15896>
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Gissi, N., Ramírez, J., Ospina, M., Cardoso, B. y Polo, S. (2020). Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, (63), 219- 233.
- Gómez, I. (2014). Las migraciones como objeto de interés de las políticas públicas: un enfoque de derechos humanos. En L. Burgorgue-Larsen, A. Maués y B. Sánchez (Eds.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas* (pp. 235-273). Red de Derechos Humanos y Educación Superior. <http://hdl.handle.net/10016/20523>
- Gómez, M. (2009). La política internacional migratoria colombiana a principios del siglo XX. *Memoria y Sociedad*, 13(26), 7-17.
- Holguín, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147. <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62554>

- Hollifield, J. (2012). Governing Migration. En K. Khory (Ed.), *Global Migration* (pp. 183-209). https://doi.org/10.1057/9781137007124_9
- Khoudour, D. (2008). ¿Constituye la emigración un motor para el desarrollo? Diez lecciones de la experiencia colombiana. *Debates de Coyuntura Social. "Efectos de la migración internacional en Colombia"*, (24), 7-14.
- Lara, A. (2008). Perspectivas de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3(1), 149-186. <https://doi.org/10.18359/ries.179>
- Martínez, F. (1997). Apogeo y decadencia del ideal de la inmigración europea en Colombia, siglo XIX. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 34(44), 3-45.
- Migración Colombia. (2019). *Infografía corte a 31 de marzo de 2019 de Venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/infografias-2019>
- Muller, P. (1990). La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial. *Documentación Administrativa*, (224-225), 289-316. <https://doi.org/10.24965/da.voi224-225.5216>
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas* (3ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Olaya, I. (2018). La selección del inmigrante "apto": leyes migratorias de inclusión y exclusión en Colombia (1920-1937). *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, online. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.73878>
- Orduz, R. (2004). Retos y perspectivas para una política migratoria en Colombia. En M. A. Alingüé (Ed.), *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento* (pp. 309-316). Universidad del Externado.
- Organización Internacional de las Migraciones [OIM]. (2018). *Tendencias Migratorias en las Américas*. https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela-Septiembre_2018.pdf
- Piore, M. (1975). Impact of Immigration on the Labor Force. *Monthly labor review*, 98(5), 41-44.
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela [R4V]. (22 de octubre de 2021). [América Latina y el Caribe. Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Octubre 2021]. Recuperado el 23 de noviembre de 2023 de <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-octubre-1>
- Proyecto de Migración Venezuela. (2019). *Percepción de la integración de los migrantes venezolanos en Colombia*. https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1568067274_boletin7pdf
- Puello-Socarrás, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Ciencia Política*, 2(3), 30-57.

- Ramírez, H. (31 de marzo de 2020). *Las masacres de las trochas, una barbarie sin control*. Pares. Fundación paz y reconciliación. <https://www.pares.com.co/post/las-masacres-de-las-trochas-una-barbarie-sin-control>
- Ramírez, J. y Ospina, M. (2021). La política migratoria en Colombia y Ecuador: decisiones y respuestas a la migración venezolana. En L. Nejamkis, L. Conti y M. Aksakal (Eds.), (Re)pensando el vínculo entre migración. *Perspectivas desde América Latina y Europa* (pp. 31-55). CALAS-CLACSO. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/42>
- Resolución 5797 de 2017. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. 25 de julio de 2017. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5797_2017.htm
- Resolución 1272 de 2017. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos. 28 de julio de 2017. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_1272_2017.htm
- Resolución 3015 de 2017. [Ministerio de Salud y Protección Social]. Por medio de la cual se incluye el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como documento válido de identificación en los sistemas de información del Sistema de Protección Social. 18 de agosto de 2017. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70854>
- Resolución 0740 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. 5 de febrero de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0740_2018.htm
- Resolución 0361 de 2018. [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución 0740 del 5 de febrero de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores. 6 de febrero de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0361_2018.htm
- Resolución 6370 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio

- de 2018. 1 de agosto de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_6370_2018.htm
- Resolución 2033 de 2018. [Migración Colombia]. Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución número 6370 del 1 de agosto de 2018. 2 de agosto de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_2033_2018.htm
- Resolución 10677 de 2018. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. 18 de diciembre de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_10677_2018.htm
- Resolución 3317 de 2018. [Migración Colombia]. Por la cual se implementa un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) establecido mediante Resolución número 10677 del 18 de diciembre de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores. 19 de diciembre de 2018. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_3317_2018.htm
- Resolución 2634 de 2019. [Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia]. Por la cual se establece el procedimiento dirigido a renovar el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante la Resolución número 5797 de fecha 25 de julio de 2017, otorgado entre el 3 de agosto de 2017 y el 31 de octubre de 2017. 28 de mayo de 2019. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_2634_2019.htm
- Resolución 8470 de 2019. [Registraduría Nacional del Estado Civil]. Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio. 5 de agosto de 2019. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_registraduria_8470_2019.htm
- Rhenals, A. (2013). *Del ideal europeo a la realidad árabe: inmigrantes sirio-libaneses en el circuito comercial entre Cartagena, el Sinú y el Atrato (Colombia)* [Tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide]. Repositorio institucional de la Universidad Pablo de Olavide. <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/1971>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

- Roth, A. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de administración*, 19(30), 113-128. <https://doi.org/10.25100/cdea.v19i30.120>
- Roth, A. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, (49), 260-283. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a14>
- Rudolph, C. (2006). *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*. Stanford University Press.
- Sánchez, B. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En L. Burgorgue-Larsen, A. Maués y B. Sánchez (Eds.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas* (pp. 275-308). Red de Derechos Humanos y Educación Superior. <http://hdl.handle.net/10016/19803>
- Santi, S. (2020). ¿Qué es la “migración ordenada”? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. *Colombia Internacional*, (104), 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>
- Surel, Y. (2016). Enfoques cognitivos. En L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet y J. Jolly (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (2ª ed.).
- Weiner, M. (1992). Security, Stability, and International Migration. *International Security*, 17(3), 91-126. <https://doi.org/10.2307/2539131>
- Weiner, M. (2013). On International Migration and International Relations. *Population and Development Review*, 11(3), 441-455. <https://doi.org/10.2307/1973247>

De la guerra justa a la guerra jurídica: colonialidad epistémica y violencia cínica

From Just War to Lawfare: Epistemic Coloniality and Cynical Violence

Daniel Carlos Berisso

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

beridani@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9959-7593>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 2 de abril de 2022 - **Fecha de aprobación:** 7 de septiembre de 2023.

DOI: 10.15446/cp.v18n36.101961

Cómo citar este artículo:

APA: Berisso, D. C. De la guerra justa a la guerra jurídica: colonialidad epistémica y violencia cínica.

Ciencia Política, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.101961>

MLA: Berisso, D. C. "De la guerra justa a la guerra jurídica: colonialidad epistémica y violencia cínica".

Ciencia Política, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.101961>



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

El texto aborda un tema de alcance jurídico y geopolítico desde una perspectiva filosófica. Describe histórica y analíticamente el pasaje que va, desde lo que la tradición antigua y moderna denominó “guerra justa”, a la vigencia de lo que actualmente se denomina “guerra jurídica” (*lawfare*). La estructura del trabajo parte de la relación entre el derecho y la fuerza, para lo cual se apela a un análisis basado en la óptica de la ética de la alteridad (Levinas) y la deconstrucción (Derrida). A partir de esta caracterización se define “colonialidad” y se despliegan los modos antiguos y modernos de colonialidad, a los que se considera “epistémicos” por estar relacionados con una “verdad” de origen que actúa como fin último de las acciones. Estos modelos conforman un paradigma moderno-colonial que parte de la Conquista de América. Luego se despliega el modelo cínico, asociado a la Guerra de Irak (entre otras) que, según se pretende demostrar en el presente artículo, difiere del modelo epistémico. En este nuevo entorno, la verdad ética está empleada como mero medio de una estrategia política.

Palabras clave: cinismo, colonialidad, derecho, ética, fuerza, ley, modernidad.

Abstract

The text addresses a topic of legal and geopolitical scope from a philosophical perspective. It describes historically and analytically the passage that goes from what ancient and modern tradition called “just war” to the validity of what is currently called “legal war” (*lawfare*). The structure of the work is based on the relationship between law and force, for which an analysis based on the optics of the ethics of otherness (Levinas) and deconstruction (Derrida) is used. From this characterization, “coloniality” is defined and ancient and modern modes of coloniality are deployed, which are considered “epistemic” because they are related to a “truth” of origin that acts as the ultimate goal of actions. These models make up a modern-colonial paradigm that starts from the Conquest of America. Then the cynical model is deployed, associated with the Iraq War (among others), which, as this article aims to demonstrate, differs from the epistemic model. In this new environment, ethical truth is used as a mere means of a political strategy.

Keywords: Coloniality, Cynicism, Ethics, Force, Law, Modernity, Right.

1. Introducción y delimitación del campo teórico

El presente es un trabajo reflexivo en el cual la perspectiva ético-política cumple un rol decisivo. La utilización de términos tales como *modernidad* o *colonialidad* revela un interés más puntual y, por lo tanto, conceptual, que la intención exegetica y/o repositora de una tradición determinada del pensamiento contemporáneo. La idea del texto es que, dando por sentado la persistencia de aquello que –incluso más allá del marco teórico modernidad-colonialidad– puede observarse como dependencia cultural o intelectual, una cosa es el sometimiento ideológico y político al primado del “Norte” basado en criterios epistémicos, y otra muy distinta es esa misma posición colonial apoyada en fundamentos cínicos.

Considero que la aclaración acerca de la perspectiva ética es necesaria, ya que los términos conjugados en el título pueden alentar la expectativa de un ensayo exclusivamente circunscrito a las áreas del derecho o de la ciencia política. Así, en aras de subrayar la enunciada perspectiva, y teniendo en cuenta el marco de las instituciones jurídicas que –quírase o no– constituyen nuestra facticidad normativa, es preciso destacar ciertas notas distintivas del sentido ético del término *justicia*. Además, se procura elucidar el carácter contrafáctico de la filosofía práctica, en contraste con el sentido estrictamente empírico del derecho positivo. Y se trata de hacerlo desde las matrices mismas del corpus occidental, sin que esto suponga la intención de darle a dichas formas una centralidad exclusiva o excluyente. En este contexto, entre muchas demarcaciones posibles, es oportuno reeditar la caracterización que hace Risieri Frondizi de ambas esferas deónticas (Frondizi, 1992), distinción que este prestigioso autor efectúa con simpleza y profundidad; relación a menudo olvidada o, peor aun, distorsionada.

Más allá de la familiaridad que pueda haber entre las distintas formas de legislar o de valorar las acciones, pueden considerarse cuatro diferencias fundamentales entre ética y derecho. La primera de ellas es que el orden jurídico es convencional, a lo cual puede agregarse su carácter geopolítico, es decir, limitado a un territorio específico, comunidad o nación (Frondizi, 1992, p. 26). La ética, en cambio, siempre oficia de *ius naturale* con respecto a la ley positiva. Esto es, aun bajo la hipótesis de que toda norma es fruto de la creación humana, la ética presume de ser el logro de una creatividad mucho más originaria; tarea que hundiría sus raíces en un nivel más primigenio o apriorístico y menos ligado a los resultados consensuales o a las contingencias históricas. De ahí que la ética, tal como acierta en puntualizar Frondizi, sea mucho más estable y duradera

–aun sorteando el carácter sustancial que muchos le asignan–, mientras que las normas jurídicas varían fácilmente de un país a otro o en el mismo país a través del tiempo (Frondizi, 1992, p. 26). Con respecto al derecho, la ética exhibe una tendencia a la estabilidad y un déficit de variabilidad.

De lo señalado se deriva una segunda diferencia: la aplicabilidad del derecho a los residentes de un determinado país, mientras que la ética presume de ser un código universal, esto es, aplicable dondequiera que uno vaya (Frondizi, 1992, p. 27). Nótese que por más que la historia se haya encargado de derrumbar esas ínfulas babélicas, el relativismo ético sigue siendo algo mucho más problemático –y hasta paradójico– que el jurídico. Aun cuando se diga que “cada cultura tiene su ética” y que “deberíamos evitar planteamientos eurocéntricos”, pareciera que esto se dice siempre en nombre de algún buen vivir general –una ética– que en secreto bendice la dignidad paritaria de las distintas bondades y condena lo “etnocéntrico”, más allá de que sea eurocentrado o centrado en cualquier otra civilización o cultura. La ética exhibe, entonces, abundancia de alcance y déficit de precisión.

La tercera diferencia remite al tipo de sanción. El derecho, en tanto regulación material de las acciones, siempre cuenta con una “fuerza” que, en mayor o menor medida, excede los límites que se esperan de la razón. De ahí que hablar de “derecho del más fuerte” no represente una contradicción, ya que una ley o un conjunto de leyes pueden basarse en la violencia de quien la impone. Ahora bien, más allá de que se pueda asociar la ética (moral) a un origen arbitrario y despótico –tal como lo hace Nietzsche–, el concepto de *ética* siempre ofrece más resistencia que el de *derecho* a dicha asociación. Y aun sosteniendo ya no la injusticia, sino la perfectibilidad del derecho positivo, pareciera que el sustento de todo reformismo, es decir, la contraparte ideal capaz de actualizar, modificar o impugnar ciertas normas, es la ética. A pesar de la sospecha deconstructiva que pueda alzarse sobre uno y otro nivel, la ficción constitutiva de todo orden social es que hay un marco regulativo tangible y una ética en la cual este reposa. Por lo tanto, la ética tiene, con respecto al derecho, una fortaleza y un punto débil. Su majestad reside en que oficia de soporte epistémico de toda ley con pretensión de legitimidad. Su fragilidad es que, por la índole de su rigor, carece del vigor político con el que cuenta el derecho. La ética exhibe así abundancia de fundamentación y sensible déficit de aplicación.

La cuarta y última diferencia es de central importancia: se trata del establecimiento claro de la norma en el caso del derecho, mientras que

en el orden moral hay cierta equivocidad en cuanto a tiempos y códigos (Frondizi, 1992, p. 27). Más que las opacidades y las trampas que propicia toda legalidad, y tal vez en relación directa con su eventual manipulación, el derecho exhibe una fachada de facilidad de la cual la ética carece. Solo bastaría con conocer enunciados de leyes, observar pruebas, oír testimonios y cumplir con procedimientos objetivamente establecidos. La ética es menos terminante, más interactiva, más reacia a las lógicas salomónicas de buenos y malos. Suele anteponer el gesto dialógico y hermenéutico de la comprensión por sobre el ritual violento y punitivo de la condena. Por eso, nuevamente se percibe una prodigalidad y una impotencia con respecto al derecho. La virtud consiste en que su espíritu conversador da lugar a encuentros interhumanos sin instintos de clausuras ni reprimendas paranoicas. El defecto es que ese contacto ético, por su misma laxitud, puede postergar y hasta impedir el castigo de quienes se refugian en la comprensión para dar curso a su impunidad. En suma, abundancia de dialogismo y déficit de decisión o sentencia.

Con el apoyo general que brindan estas distinciones, en lo que sigue se analizará la relación de la ética con la política, el derecho y la facticidad cultural a través de la revisión reflexiva de paradigmas epistémicos coloniales y neocoloniales. Se observará cierta mutación en la continuidad de los mismos, de acuerdo con el fenómeno que aquí se denomina “modernidad/colonialidad cínica”. El sustento ético específico que se utilizará en el desarrollo de las siguientes reflexiones es la ética de la alteridad de Emmanuel Levinas (Levinas, 2002), y también se apelará a la diferencia entre derecho y justicia que se extrae de los planteamientos de Jacques Derrida (Derrida, 2008). Las alusiones a procesos históricos concretos –en especial a la Guerra de Irak– se mantendrán en el nivel de la conjetura filosófica, al margen de las pruebas jurídicas que puedan avalar la sospecha de este planteo.

2. Lo epistémico y la fuerza de la ley

Las cuatro características apuntadas darían cuenta de un privilegio epistémico de la ética por sobre el derecho, aunque el derecho goce de una ventaja política sobre la ética, ya que es el canal indispensable para la institucionalización de su ciencia. Ya la teoría platónica muestra cómo la justicia en sí no puede consistir en el deleite de su pura contemplación, dado que esta necesita de su realización mundana, algo que no puede darse sin la fuerza. Es decir, la antelación de la verdad ética, con

respecto al vigor del brazo ejecutor, de ningún modo implica que lo primero pueda prescindir de lo segundo. Existe una arraigada concepción de la legitimidad según la cual hay una verdad que es la esencia de la “espada” cuyo vigor hace efectivo el cumplimiento de la ley. El problema del desprecio, con que ingenuamente se apunta contra la cuota de rigor que reclama toda justicia, ha sido encarado por Pascal, quien se ha preocupado de no ser injusto con las razones de la fuerza (Derrida, 2008).

Parece ser, entonces, que la relación ética-derecho reside en el hecho de que existe una verdad a la cual no le alcanza con ser verdad: debe cumplirse o realizarse en el mundo, y para ello debe ser impuesta (*enforced*). Con respecto a esta alusión a “forzar”, Derrida confiesa su encanto por la expresión *–enforce the Law–* del inglés: “En el principio de la justicia habría habido lógos”, expresa y continúa: “lo que no está en contradicción con otro *incipit* que dijera: ‘En el principio habrá habido fuerza’” (Derrida, 2008, p. 136).

El citado autor vuelve a los célebres *pensées* de Pascal y escoge un fragmento obligado en este caso: “Il est juste que ce qui est juste soit suivi, il est nécessaire que ce qui est le plus fort soit suivi [Es justo que lo que es justo sea seguido. Es necesario que lo que es más fuerte sea seguido]” (Derrida, 2008, p. 136)¹. La justicia, por tanto, es el “texto” que le da sentido a la fuerza, de ahí que toda fuerza que quiera justificarse debe tener un texto previo o tendrá que inventarse un pretexto.

Con base, entonces, a las consideraciones acerca de la relación entre verdad y fuerza, aquí se sostiene: i) la distinción entre “fuerza” y violencia originaria, dado que dicha violencia implica siempre un estrago en el nivel más profundo de las relaciones humanas. Ella expresa la negación homicida o la reducción del otro en tanto otro, tal como plantea Levinas (Levinas, 2002).²ii) Que una cosa es partir de una creencia para desde

1 Traducción propia.

2 Levinas toma distancia de la metafísica, es decir, de la ontología de raigambre aristotélica del ente en tanto ente, en dirección de un primado filosófico de la ética que es “escucha” del otro en tanto otro. Este giro ético expresa una nueva forma de entender la metafísica como “deseo metafísico” (*désir métaphysique*) que tiende a la alteridad como a lo “totalmente otro” (Levinas, 2002, p. 57). La reducción del otro a lo mismo pone a la metafísica esencialista tradicional, e incluso a la ontología de la existencia de Heidegger, del lado de la lógica del poder y de la guerra, que “convierte a la moral en irrisoria”, dado que el “estado de guerra suspende la moral” (Levinas, 2002, p. 47). Ahora bien, estas afirmaciones que señalan el trasfondo cínico de toda guerra no

allí, a causa del dogmatismo o del fanatismo que esa creencia promueve, obrar “legalmente” de forma sádica o perversa en contra del otro, y otra cosa es reducir al otro por acción u omisión e inventarse *a posteriori* una “verdad” para legitimar la acción. En el primer caso habría una “verdad previa” (pre-verdad), por ideológica o falsa que resulte desde la perspectiva de un recto juicio o ideal de vida buena. En el segundo caso estaríamos ante una “pos-verdad”, pues se trataría de una invención *ad hoc* para justificar un acto de dominio. iii) Puede considerarse que en la primera opción predomina una violencia epistémica, debido a que se basa en el primado fundamentalista³ de un sentido común o una doctrina, mientras que en la segunda variante impera una *violencia cínica*, dado el hecho de que hay bastante conciencia en el actor cínico de que lo más importante es el goce o la conveniencia personal para los cuales se está fingiendo o inventando la creencia. Esto, por supuesto, de ningún modo significa que no haya cinismo en la violencia epistémica y que no exista algún tipo de basamento epistémico en el ejercicio de la violencia cínica. Aquí sólo se ensaya la distinción entre escenarios o prácticas donde ha predominado una variante y los devenires históricos donde se prioriza e intensifica la otra. iv) Hay estudios de raigambre geocultural o geopolítica donde, si bien se exhibe una respetable consideración por los aspectos éticos de la dominación y adjetivación acorde a dicha perspectiva, no se percibe un interés orientado especialmente hacia la ética o la filosofía práctica. Suele pasar, por ejemplo, que en muchos textos de teoría decolonial se repita una secuencia que va de la dominación a la modernidad-colonialidad y de la modernidad-colonialidad a la dominación, planteándose un círculo lógico en torno a la definición del mal, donde toda negación del otro parece quedar reducida a contextos geopolíticos como el de la Conquista. Una especie de aporía historicista.

quitan que al interior de dicha violencia pueda distinguirse entre una dirección epistémica esencialista y otra dirección donde el cinismo se libera bastante del *a priori* veritativo anterior.

- 3 El concepto de *violencia epistémica* en relación a la concepción esencialista de un dominador que pretende imponer su verdad en los procesos de dominación colonial fue acuñado por la filósofa india Gayatri Spivak (Spivak, 1985, p. 225). Luego, el concepto fue retomado en el marco de los estudios decoloniales por diversos autores latinoamericanos. En dicha dirección deconstructiva de los discursos esencialistas eurocentrados es que se expresa Castro Gómez, articulando el problema a la “invención” del otro (Castro-Gómez, 2000).

Hay otros estudios, como los del referido Levinas (Levinas, 2002), donde la insistencia en la prioridad de la ética del cara-a-cara puede resultar abstractiva para las relaciones históricas. Una especie de aporía eticista. Acá, empero, estamos mucho más cerca de este último enfoque, aun con las advertencias del caso. Es por eso que, como aporte específico del análisis ético de los procesos de dominación, me detengo en la diferencia entre una violencia epistémica y una violencia cínica, hecho que en otros casos pasa desapercibido como una misma y única violencia. v) La crítica de la violencia epistémica no destruye necesariamente –no debería cancelar en todos los casos– la episteme desde la cual se eleva la violencia. Por lo que, aun cuando muchas prácticas racistas hayan derivado de planteos de Aristóteles o Kant, esto no derriba la validez del legado de los citados autores en su integridad.

3. La deconstrucción como aliada de la (des)colonialidad

Tómese la siguiente caracterización de Castro Gómez y Grosfoguel con respecto a la distinción entre lo colonial y la colonialidad, y en referencia al uso que a partir de las elaboraciones de Aníbal Quijano se viene haciendo de dichos términos:

[Se] usa la noción de *colonialidad* y no la de *colonialismo* por dos razones principales: en primer lugar, para llamar la atención sobre las continuidades históricas entre los tiempos coloniales y los mal llamados tiempos “poscoloniales”; y, en segundo lugar, para señalar que las relaciones coloniales de poder no se limitan solo al dominio económico-político y jurídico-administrativo de los centros sobre las periferias, sino que poseen también una dimensión epistémica, es decir, una dimensión cultural. (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007, p. 19)

Esto significa que, en el marco de esta consideración de dominio “epistémico” o “cultural”, la relación verdad-fuerza puede plantearse de un modo al que –fieles a los planteos decoloniales– podríamos denominar: *colonialidad epistémica*. Según ello, habría un *lógos* que impone por la fuerza su autoridad simbólica, esto es, domina culturalmente a otros *lógos*. Entonces, el conquistador partiría del convencimiento de que su ciencia es la auténtica episteme y, por lo tanto, sostendría el imaginario de que todos los demás *lógos* no son más que meros *mythos*, expresiones de la ignorancia o la barbarie. A su vez, dicha ideología de la superioridad

del ideal del colono sería asumida, reproducida y continuada en el tiempo por el sujeto colonizado.

No obstante, la filosofía europea y algunos paradigmas propios de la crisis de la modernidad tienen la posibilidad de derribar estos supuestos epistémicos sobre la base de la posible deconstrucción de todo *lógos* y/o *nómos* que quiera imponerse como saber esencial, pues toda *episteme* y su *nómos*, es decir, toda ley, se respalda en cierta fuerza oculta, y dicha constitución hace de todo derecho una realidad susceptible de deconstrucción.

La hipótesis de la fuerza como elemento subyacente a la ley, es decir, la virtual vis colonizadora de toda norma o estatuto, tiene lugar en ese occidente de la sospecha: el occidente pretendidamente excéntrico de todo centro, que exhibe un antecedente explícito en los ensayos de Montaigne y es la base de la interpretación que luego retomará Nietzsche con su genealogía (Nietzsche, 1995), y por esa vía, los pensadores postestructuralistas.

La línea de la “fuerza fundante” aporta un desvío fundamental a la cosmovisión epistémica o esencialista: se trata del señalamiento del “origen místico del derecho” (Benjamin, 1995); el derecho entendido como “operación” previa a toda verdad, esto es, como violencia performativa fundante. Puesto en palabras de Derrida:

[...] la operación que consiste en fundar, inaugurar, justificar el derecho, hacer la ley, consistiría en un golpe de fuerza, en una violencia performativa y por tanto interpretativa que no es justa o injusta, y que ninguna justicia ni derecho previo y anteriormente fundante, ninguna fundación preexistente, podría garantizar, contradecir o invalidar por definición. Ningún discurso justificador puede ni debe asegurar el papel de metalinguaje con relación a la performatividad del lenguaje instituyente o a su interpretación dominante [...]. Es lo que yo propongo denominar aquí *lo místico*. (Derrida, 2008, p. 139)

No obstante, esta condición que apunta al trasfondo arbitrario de toda justicia fáctica, tal como lo describe Derrida, es justamente la estructura que permite afirmar que todo derecho –toda ley– es esencialmente deconstruible (Derrida, 2008, p. 140). Y, continúa Derrida, en una dirección claramente opuesta a la ingenuidad epistémica tanto como –ya lo veremos– a la falsedad cínica: “Que el derecho sea deconstruible no es una desgracia. Podemos ver ahí la oportunidad política de todo progreso histórico” (Derrida, 2008, p. 140).

Es, justamente, la percepción del carácter místico del derecho, es decir, el nacimiento de *Law* a partir de su *enforce*, que puede desmontarse toda pretensión de validez in-condicionada, dando paso a lo fundamental de este planteamiento: la distinción entre justicia y derecho⁴. Derrida insistirá en que la justicia no es deconstruible, sino –que es– la deconstrucción misma de toda pretensión esencialista o epistémica que pretenda ponerse como texto previo al uso de la fuerza. Y si todo texto jurídico es el resultado de una violencia original, entonces la deconstrucción es –sin más– justicia: develamiento de lo arbitrario de toda configuración de verdad.

Ahora bien, la deconstrucción derrideana del paradigma epistémico genera obvios lazos de solidaridad con el desmontaje decolonial de la colonialidad epistémica. Si, como se dijo más arriba, el ego conquistador –y sus aliados locales– se ha impuesto como “civilización”, quitándole al dominado el derecho a ser *lógos* y reduciendo sus principios sapienciales a la condición de mero *mythos*, ahora la deconstrucción, con su develamiento del origen mítico de toda ley, aporta un capital considerable a la desactivación del relato civilización-barbarie.

Pese a esto, la deconstrucción no se detiene a considerar especialmente la diferencia entre una fuerza velada para quien la asume, en nombre de una convicción que cree verdadera, y otra fuerza que se inventa *ad hoc* una verdad (pos-verdad) para poder dominar sin mayores problemas.

Eso sí, la modernidad/colonialidad epistémica se motoriza de acuerdo con la fórmula que enuncia Sloterdijk como distintivo de una cultura moderno-capitalista (Sloterdijk, 2007), donde el pasaje de la sustancia al sujeto no disimula un continuum esencialista: “saber es poder”. Habría que entender *poder*, en este caso, como aquello que “puedo” no solo en el sentido de que “está permitido”, sino también en el de aquello que, en el fondo, se impone como obligación derivada de una verdad que le ofrece soporte: la subjetividad trascendental. “Saber es poder” porque si no se conoce bien cuál es el derecho con el que naturalmente se cuenta, el poder puede tornarse arbitrario, caprichoso, pre-potente. ¿Qué es acaso

4 Nótese que aquí Derrida está volviendo –a su modo– a las diferencias entre ética y derecho apuntadas por Risieri Frondizi, que parecen tener un carácter perenne en la consideración de este tema (Frondizi, 1992). El derecho tiene a la fuerza en su origen, por lo tanto, puede deconstruirse; ahora bien, si la deconstrucción también tiene a la fuerza, y no a una ética más allá de toda fuerza, el derecho se vuelve tiránico y se realiza de modo despótico, o se realiza de modo cínico.

la prepotencia sino una potencia anterior o pre-poder con el que intentamos anticiparnos a la razón? El concepto esencialista o epistémico de saberes previos que legitimarían actos de fuerza, posesión o resistencia violenta, es la base de lo que aquí me referiré con el término de *guerra justa* (*Iustum Bellum*)⁵.

La pretendida guerra justa se da cuando el Búho de Minerva, desde su abstracción, bendice el fusil que trabaja para su realización, cuando la guerra es la carta privilegiada de una lectura de la naturaleza supuestamente adecuada, esto es, debidamente informada. El hecho de que la *Lex Naturae* no sea lo contrario de la arbitrariedad, sino que surja de una decisión emanada del poder, es decir, de “violencia mítica” o “violencia divina”, es un hallazgo cuyo planteo más claro habría que agradecer a Walter Benjamin. Son conocidas las referencias de este autor a la “violencia creadora de derecho”, o al derecho como “inmediata manifestación de violencia” (Benjamin, 1995, p. 7). Así, el tránsito de la colonialidad epistémica a la colonialidad cínica es el mismo que se da de la violencia veritativamente respaldada a la arbitrariedad solapada detrás de un derecho utilizado como potencial misil, es decir: se asiste al movimiento que vira de la afirmación esencialista de una “guerra justa” al primado cínico de la guerra jurídica (*Lawfare*).

5 Aquí tomo de Arbeláez Herrera esta importante nota que integra referencias contextuales precisas a la delimitación conceptual de *guerra justa*. De acuerdo con la autora: “Las raíces de la configuración de la noción de *guerra justa* deben buscarse en la cultura bíblica hebraica y en la Roma Clásica. Se trata de un producto que fue resultado de una correlación de elementos que fueron apareciendo en la teología cristiana, en las leyes canónicas, en los códigos de caballería y en las ideas de *ius naturale* y *ius gentium*. El escritor romano Marco Tulio Cicerón (106-43 a. C.) es quizás el primer autor en postular alguna idea de justicia en la guerra, al argumentar que las guerras legítimas deben ser abiertamente declaradas, abrigar una causa justa y ser conducidas de manera justa [...]. Sin embargo, la noción de *guerra justa* apareció como un cuerpo coherente de pensamiento durante la Edad Media a través de los escritos de los teólogos San Agustín de Hipona (354-430) y, mucho más adelante, Santo Tomás de Aquino (1225-1274)” (Arbeláez Herrera, 2012, p. 275). Esta cita muestra la manera en que Cicerón, desde su estoicismo, puede hablar de *guerra justa* partiendo de un *a priori* que describe la posesión de una *sabiduría natural*, concepto que luego se desarrolla en Agustín y Tomás, como derivado de una filosofía primera basada en la revelación cristiana.

El extractivismo epistémico

El concepto de Grosfoguel de *extractivismo epistémico* parece alcanzar el nudo de lo que aquí estamos expresando cuando decimos “violencia cínica” (Grosfoguel, 2016, p. 138). Sin embargo, este autor, con motivaciones mucho más geopolíticas que la estricta filosofía práctica, pasa por alto la diferencia entre la modalidad cínica que asume la violencia tardomoderna y la modalidad epistémica previa, basada en convicciones no exentas, claro está, de dogmatismo, prepotencia y crueldad.

En referencia al llamado *extractivismo ontológico* (Grosfoguel, 2016, p. 138) me permito, ahora sí con Levinas, interrogar acerca de si la ontología no es, en su pureza y sin preludios éticos, una forma *per se* extractivista. Digamos, al pasar, que si la pregunta por el ser niega la escucha de la alteridad, en esa negación –por vía negativa– ya se le está extrayendo sentido al otro. Es claro que Grosfoguel no atiende, ni tendría por qué atender, a este asunto abstractamente ético, dado que su interés es acentuar la negación de un alter particular en un contexto geopolítico concreto. Pero que Grosfoguel no atienda a ese tema no quiere decir que no sea un asunto atendible desde una motivación teórica más general y menos contextualista.

El concepto de *extractivismo* está ligado al de *saqueo* y es claramente un significante del campo semántico de la guerra y de la conquista. Es por ello que Grosfoguel acude a Guynas para hacer las aclaraciones pertinentes en cuanto a una posible utilización indiscriminada del término (Grosfoguel, 2016, p. 125), pues Guynas refiere el uso científico de la expresión exclusivamente a un tipo de extracción de los recursos naturales de manera depredadora del medio ambiente y las riquezas del contexto explotado. De modo que el concepto mismo de *extractivismo* parece ser extraído y llevado al campo de las ciencias sociales, operación que Grosfoguel defiende dada la continuidad de sentido entre las economías de enclave (Cardoso y Faletto, 1969) y el nivel de la depredación y la opresión en el campo simbólico entre la dominación económica y la dominación cultural. En el texto de Grosfoguel hay, por lo tanto, una feliz ampliación del concepto de *extractivismo* y una acentuada recurrencia a valoraciones críticas del extractivismo desde un lugar de enunciación ético-político. Podríamos preguntarnos, entonces, ¿está el cinismo implícito en el concepto de *extractivismo*, de modo tal que hablar de *extractivismo ontológico* o de *extractivismo epistémico* resulta ser la referencia indirecta a una forma de colonialidad marcadamente cínica?

Grosfoguel apunta contra la extracción violenta de sentido y de conocimiento –de ser y de conocer– que operan los procesos de colonialidad (del ser y del saber). La lógica actitudinal del extrativista es egocéntrica: “mientras me beneficie a mí, no me importan las consecuencias sobre los otros seres vivos (humanos y no humanos)” (Grosfoguel, 2016, p. 138). Surgen de aquí dos inquietudes: ¿el “mientras me beneficie a mí” es lo mismo en el siglo XVI que en el siglo XX o el XXI? ¿Tendrá sentido introducirse en una posible diferencia cualitativa al interior de dicha lógica del beneficio egocéntrico?

La sentencia de Grosfoguel de que el egocentrismo es propio de una subjetividad “asociada al colonialismo y al patriarcado”, es decir, al “interés egoísta del hombre masculino colonizador” (Grosfoguel, 2016, p. 138), es algo que revela el escaso interés del autor en ingresar a un nivel más problemático y profundo de la ética, pues desnuda, al tiempo, una actitud beligerante que no es censurable como tal, pero que requiere de evidentes ligerezas y recurrentes renunciaciones reflexivas. Dichas expresiones pueden nutrir el género –bastante occidental por cierto– del “manifiesto”, pero parecen más encaminadas a despertar pasiones culturales y políticas militantes que a promover actitudes pensantes en el campo del valor, del carácter y de las acciones humanas. De este modo, Grosfoguel termina reduciendo la problemática del mal a la intriga de la colonialidad, y el meollo general del egocentrismo queda diluido en las aguas del “occidentalocentrismo” o el androcentrismo (Grosfoguel, 2016, p. 139). Es de considerarse que esto es válido en el marco de un proyecto cuya apuesta central no es la ética sino un planteo geocultural o geopolítico específico. Pero –sin entrar aquí en polémica con las afirmaciones teóricas y militantes de Grosfoguel–, ¿se podrá hacer un aporte desde una perspectiva más centrada en la ética? ¿Será igual la violencia epistémica que la violencia cínica?

Ya en los lineamientos introductorios del presente texto hemos advertido, entre otros déficits, el problema de precisión y variabilidad contextual de la ética en comparación con el derecho (Frondizi, 1992). Lo mismo podría decirse de la ética con respecto a la facticidad cultural en general y, por lo tanto, con aquella facticidad situada en la trama de la Conquista y sus “continuidades históricas”. No es para oponernos al *factum* perverso de dichas continuidades, sino para pensar más en términos contrafácticos que fácticos, tal como lo requiere una aquilatada tradición de estudios éticos que no debería descartarse sin más bajo la carátula ligera e indiscriminada de “eurocentrismo”. Empero, es comprensible que una

intentio decolonial, por respetables razones de enfoque –y por qué no, de activismo intelectual–, se especialice en una vulnerabilidad limitada a un campo de análisis específico.

Grosfoguel se acerca al concepto de lo aquí denominado *violencia o colonialidad cínica* cuando trae a cuento que, en América y en general en el mundo neocolonizado, se han puesto en práctica procedimientos de “consulta previa” a las comunidades ante el posible impacto negativo de proyectos nacionales o particulares que afectan sus derechos históricos. Esto implica que se está reconociendo al otro como sujeto de derecho y, por ende, se está pasando de un criterio monocultural de verdad a otro multicultural. Sin embargo, la cosa dista de ser así. Grosfoguel refiere cómo las transnacionales compran con dinero a los líderes de los pueblos y, dando el ejemplo de lo que sucede en Colombia, muestra que la “consulta previa” reconocida por ley solo se pone en práctica cuando las comunidades colaboran con los proyectos extractivistas (Grosfoguel, 2016, p. 130); cuando los pueblos resisten, entonces, aparecen los paramilitares. Nótese que el cambio de paradigma o de criterio de verdad no importa en absoluto, y solo se esgrime como post-verdad en el caso de que previamente se cuente con la aceptación del proyecto extractivista. Se trata, claramente, de un extractivismo no solo económico, ya que se cuenta con la participación del dominado a través de la cooptación de voluntades y la apropiación de símbolos. Es económico y cultural, pero fundamentalmente es cínico, ya que la ley es una herramienta al servicio de una violencia a la cual no le importa si existe o no una verdad previa a sus intereses de dominio. El mismo Grosfoguel utiliza el significativo cinismo al expresar: “de manera cínica y perversa se declara nula la consulta previa”. No obstante, el autor no se detiene a distinguir matices ni formas de subjetividad o enunciación al interior de esta lógica: “Esta práctica de violencia, muerte y descaro genocida se ha instituido a nivel planetario [...] pero desde 1942 está con nosotros” (Grosfoguel, 2016, p. 130). A Grosfoguel no parece interesarle inmiscuirse en los contrastes ético-políticos del continuum que va del siglo XVI al siglo XXI, como si el hecho de distinguir matices en las formas de dominación debilitara la resistencia o introdujera sutilezas inconducentes. De este modo, el extractivismo es juzgado como igual, aun en las distintas configuraciones de su despliegue histórico:

[el extractivismo] es una forma de fascismo descarado que va del “cristianízate o te mato” del siglo XVI, hasta el “civilízate o te mato” del siglo

XIX, el “desarróllate o te mato” del siglo XX y el “democratízate o te mato” del siglo XXI. (Grosfoguel, 2011, citado en Grosfoguel, 2016, p. 130).

El aporte que se quiere hacer aquí es que, entre el “desarróllate” y el “democratízate”, se ha introducido una forma cínica de colonialidad que parece depender de otra sentencia: “participa del paradigma que quieras, sea cristiano, ilustrado, europeo o indiano, pero eso sí, no pongas obstáculos a mi dominio”. De ahí que la violencia cínica adopte un perfil epistémicamente generoso y conviva con el multiculturalismo, hecho impensable en las viejas épocas de violencia epistémica directa y reducción de la diferencia a la carátula de herejía. Es notable que hay algo de epistémico en esta nueva forma: la convicción de fondo de que, mientras se domine, poco importan las convicciones de fondo.

Según Maldonado Torres –siguiendo la misma línea de Grosfoguel– la colonialidad representa un sistema que genera explotación, expropiación, violación y muerte, todos significantes que justifican su focalización bajo el calificativo de “un mundo de la guerra permanente” (Maldonado Torres, 2019, p. 21). El autor parece referirse a un cambio en términos de una “totalización de la guerra”, característica del mundo actual⁶. Reconoce así la diferencia estructural con tiempos anteriores: “de

6 Hay que reconocer que Maldonado Torres, al igual que la mayoría de los filósofos de la liberación o del espectro decolonial, da gran importancia a los planteos éticos más abstractos y, en especial, a la ética del otro en tanto otro de Levinas. Cuando Maldonado, por ejemplo, se refiere a la falta de resistencia ontológica del *damné* –concepto empleado por Frantz Fanon para referirse a los “condenados de la tierra”– dice que *damné* expresa “la subjetividad” y que: “esta visión de la subjetividad, fundamentalmente generosa y receptiva, ha sido articulada y defendida con mayor rigor por Emmanuel Levinas” (Maldonado, 2019, p. 23). El hecho de que los estudios decoloniales partan de supuestos éticos más generales para centrar su interés en escenarios más geopolítico o geoculturales no quita rigor, sino que reclama el complemento de estudios más puros del lado de una ética filosófica. Por supuesto que en la negación del otro siempre hay cinismo. El tema es la distinción entre el estatuto de un *a priori* esencialista, de autoridad indiscutida, frente al dominio exclusivamente reverente ante “verdades” que le convienen. La idea del cambio hacia una lógica del poder de base cínica, y no epistémica, refuerza un dato que es observable en la fundamentación actual de las operaciones de dominio. Y es que ya no es necesario contar con el apoyo de autoridades máximas del pensamiento como Aristóteles o Tomás de Aquino; incluso las figuras más conspicuas del universo estelar de la Filosofía

guerra con justificaciones precisas en contextos de la noción de ‘guerra justa’” (Maldonado Torres, 2008, 2019), pero no ahonda en la posible diferencia entre el carácter epistémico y el carácter cínico de dichas “justificaciones”. Al igual que Grosfoguel, y en consonancia con los discursos más conspicuos del espectro modernidad-colonialidad, el centro de interés reside en resaltar la continuidad que va del siglo XVI al siglo XXI, haciendo eje –de forma reiterativa, por cierto– en las calamidades de la colonialidad en todas las manifestaciones de la cultura. De esta manera, el tránsito de una guerra justa al dominio del *lawfare* o *guerra jurídica* no es de gran interés, pues de lo que se trata es de la consideración de la modernidad en bloque como “una condición de guerra permanente”. Aun así, más de un elemento de la llamada “Ilustración” podría servir de denuncia ante el modo cínico del presente, oportunidad que se ve seriamente acotada ante discursos que se repiten en una incansable acometida contra la modernidad tomada in totum.

4. El *ego conqueror* y la violencia epistémica

Entre quienes llevaron a cabo la Conquista de América, atribuyendo “justicia” a sus actos invasivos, había, sin duda, una base de crueldad y de cinismo en la profundidad de sus creencias esencialistas. No obstante, en el fondo, el *Credo in Deum* de carácter teológico manejaba los hilos de las acciones: era este el núcleo sapiencial que daba sustento a la aventura guerrera. El saber se tenía por natural: *theología naturalis*. Tal como se viene argumentando, la colonialidad epistémica resulta entonces una empresa de la órbita del principio “saber es poder”. La guerra es inconcebible⁷ como causa sui; solo se legitima como medio para hacer valer un derecho derivado del *Dei Verbum* o “doctrina genuina de la revelación”, es decir, del supremo saber.

La tantas veces denunciada prioridad oculta del *ego conqueror* (yo conquisto) por sobre el *ego cogito* cartesiano (Dussel, 1994), en el transcurso del siglo XVI, recién empieza a hacerse consciente hacia fines del siglo XIX con los llamados “filósofos de la sospecha”. Ni los representantes del

están en contra de la fuerza planetaria más identificable con la violencia cínica: el orden neoliberal.

- 7 La guerra que como tal es inconcebible sin una verdad que la legitime, pasa a ser perfectamente concebible en la modernidad cínica: se vuelve concebible aunque impresentable.

ego evangelizador, ni los racionalistas del ego cogito tenían conciencia clara de la voluntad de poder que acechaba desde su saber⁸.

Es de destacarse, en coincidencia con Pagden (Pagden, 1982 p. 7), el importante papel desempeñado por el sacerdote Francisco de Victoria como una figura destacada dentro de la actividad académica vinculada al Consejo del Rey. Según este análisis, el carácter ecuménico per se de la religión católica revelaba el derecho natural de “hospitalidad” que se debe tributar a todo ser humano. Frente a esta evidencia epistémica, el maltrato recibido por los españoles de parte de los nativos americanos traslucía la “barbarie” de estos pueblos y convertía los actos de conquista en una suerte de “violencia legítima”. La argumentación propuesta por de Vitoria, entonces, partía de un motivo claramente epistémico: un enunciado de validez universal que convertía la fuerza del invasor en “legítima defensa propia” (Grosso, 2015, p. 4). Ahora bien, dicho planteo, en apariencia cínico, no era sino un derivado de la creencia en la justicia de las leyes emanadas de Dios que, por tratarse de tales, debían ser aprendidas y acatadas por todos los pueblos del planeta sin resistencia alguna.

El famoso Debate de Valladolid en el siglo XVI podría dejar la impresión de que se trató de una discusión entre un humanista serio, Bartolomé de las Casas, versus un polemista canalla, Ginés de Sepúlveda, que buscaba defender lo indefendible para satisfacer intereses políticos que cierto sector de la Iglesia tenía en común con la corona española. Sin embargo, lo que a la luz del momento histórico resulta convincente es que ambos profesaban la creencia en un saber universal que derivaba en un poder protector en un caso, frente a un poder avasallador en el otro. La discusión no era entre saber y poder. Era una puja entre saberes diferentes, en el marco de un fondo epistémico compartido, de los cuales derivaban prácticas jurídicas y políticas contrapuestas. El carácter humanitario e incluyente del indio, por parte del Obispo Bartolomé de las Casas

8 El concepto general de *invención de América*, que Mignolo toma de Edmundo O’Gorman para apuntar a la arbitrariedad y a la relación de poder (invención) subyacente a un mal llamado “descubrimiento” (Mignolo, 2007b), no impide que se efectúe la distinción que es eje del presente ensayo. Aquí se considera la diferencia entre una “invención” no consciente de sí, y apoyada en ciertas creencias y evaluaciones fuertes (variable epistémica), y otra invención deliberada y resuelta, aunque disfrazada de hallazgo empírico o de cruzada humanista (variable cínica). Para ahondar en la relación entre “invención del otro” y “violencia epistémica” desde una perspectiva decolonial, se recomienda el artículo de Castro Gómez (Castro-Gómez, 2000).

(1485-1566), frente a la prédica cerrada e inferiorizante, propia del teólogo imperial Ginés de Sepúlveda (1490-1573), no alcanza a eclipsar el sentido común entre ambos. Como puede ser leído en el trabajo de Aguerre, había un trasfondo epistémico que marcaba el terreno estructural sobre el que se desarrolló dicha discusión. Dice la autora:

Las justificaciones filosóficas sobre la Conquista que tienen lugar en el Debate adjudicaban a la cultura dominante, considerada superior y con validez universal, una función civilizatoria y humanizante. En aquellas se revela un modo histórico-filosófico de construcción de la universalidad cuyas implicancias prácticas se sintetizaron en el establecimiento de estructuras de dominación. (Aguerre, 2016, p. 101)

Es cierto, puede que se tratara de un “modo histórico de construcción de la universalidad”, pero los actores no eran conscientes de la historicidad de esa construcción. No se pensaban a sí mismos como inventando saber a partir de intereses puramente estratégicos. De ser así, hubiesen sido argumentantes cínicos que parodiaban una “universalidad” adrede, priorizando ocultamente la satisfacción de sus posiciones coyunturales. Esto último, sin embargo, es ya incompatible con el credo católico desde su mismo nombre, y más aun en una época en la que los nombres no habían sufrido la crisis de la pérdida de referencia. Como también acierta en señalar Aguerre, hay en la palabra catolicismo una etimología bastante explícita con respecto a la fundamentación del uso de la fuerza (*Iustum Bellum*) en defensa de un supuesto derecho de alcance universal:

Las raíces de la pretensión universalista de la autoridad católica se revelan en la etimología misma del término, que deriva del griego *katholikós*, compuesto por el prefijo kata: ‘sobre’, y el adjetivo holos: ‘todo’, conjunción que indica “a través de todo”, es decir, ‘universal’. (Aguerre, 2016, p. 103).

La ciencia de Dios, característica del dominio cultural que la Iglesia ejerció en el medioevo, será luego derivada al sujeto con el proyecto cartesiano del *ego cogito*. Que ambas ocultasen al *ego conquiro*, cual comando oculto de sus acciones, no implica que los actores estuvieran utilizando el derecho de forma consciente para justificar la guerra. La opción presentada en el “Requerimiento” por el letrado Real Juan López de Palacios Rubios constituye una muestra cabal de la violencia epistémica que se está describiendo. Según el citado documento, los indios tenían la opción de la “servidumbre natural”, fundada en la atribución “de un grado de inferioridad o barbarie a los americanos” (Aguerre, 2016,

p. 103), o bien la “esclavitud legal”, que es una forma de referirse a la *guerra justa*, consistente en el uso de la violencia y la –percibida como legítima– reducción del indio a la condición de esclavo. Aguerre relata que De las Casas y Juan de Quevedo discutieron la Ley de Servidumbre Natural de los Indios y que finalmente, en 1537, el Papa Paulo III con la Bula *Sublimis Deus* proclamó la libertad y la racionalidad de los americanos (Aguerre, 2016, p. 107). Debe entenderse que el paso de la “naturalidad de la servidumbre” a la posterior “naturalidad de la razón” –revelada por Dios a Paulo III– describe un trayecto ideológico de importantísimas consecuencias políticas (Aguerre, 2016, p. 107). Sin embargo, ese trayecto se realiza en el marco de una continuidad epistémica: hay un Dios de una cultura –europeo-católica– que decide quién es racional y quién no lo es, y una vez “sustituido” ese Dios por la Razón, es la misma cultura, ahora europeo-ilustrada, la que decide quién tiene o carece de juicio, esto es, quien forma o no forma parte de la “humanidad”.

A la modernidad europeo-católica y luego europeo-ilustrada le corresponde el estatuto esencialista de la pre-verdad. La violencia cínica, en cambio, se asienta en una disponibilidad a la post-verdad, es decir, a la justicia o a la verdad tomadas como armas de guerra. Dicha post-verdad, no obstante, debe ser comprendida de acuerdo con algunas advertencias. En primer lugar, no se trata de una lógica según la cual los sujetos “post-veraces” se confiesan públicamente como tales, dado que, si así fuera, no serían cínicos sino intelectuales que, en la línea de Nietzsche, estarían reconociendo la contingencia o la “invención” de toda verdad. En segundo lugar, tampoco se trata de “posverdades teóricas”, sino más bien de “posverdades operativas” en el marco estratégico-político, tendientes a endiosar o demonizar, exaltar o cancelar, a determinado personaje, grupo social o comunidad. Por último, el hecho de que la falta ético-jurídica sea el producto de una “invención” no quiere decir que la falta no exista. Si existe, tanto mejor, dado que resulta mucho más fácil inventarla y usarla para provecho del ego acusador.

Tanto en el mundo antiguo como en el moderno de los siglos XVI hasta mediados del siglo XX, se creyó –de variadas formas– en un “gran orden del Ser” (Taylor, 1994). El cinismo, empero, se exhibe como una marcada decadencia de la creencia en la superioridad gnoseológica y moral del dominador. En un contexto cínico huelga el recurso de fondo a una condición antropológica “superior” a la hora de ejercer el dominio sobre otro. El presupuesto fascista de la prioridad esencial de una casta es ahora sustituido por uno mucho más económico y hasta de apariencia

generosa: todos somos potencialmente iguales, sin embargo, “esto es lo que hay” (Sloterdijk, 2007). La cruda realidad nos dicta que no se pueden borrar de un plumazo los inmensos nichos de pobreza y marginación que la historia ha generado a través de los siglos. Un Sepúlveda cínico se las rebuscaría para disentir lo menos posible con Bartolomé De las Casas, procurando que –en definitiva y más allá de todo credo– se materialice la hipótesis más restrictiva, porque resulta imposible hacer lo contrario. Y también, por qué no podría haber un modo de “inclusión” de los indios que implique una forma algo más decorosa de explotación y menosprecio. La mentalidad cínica desarrolla un verdadero arte dedicado a la exclusión “inteligente” del otro. Y llega a sorprendernos con brillantes resultados en la difícil tarea de sacarse los residuos fascistas y patriarcales de encima.

5. La modernidad epistémica y su variante cínica

La guerra justa ha comprendido tanto el *ius ad bellum* como el *ius in bellum*, esto es, tanto la legitimidad de la guerra misma como la legitimidad de las acciones emprendidas en la guerra (Arbeláez Herrera, 2012, p. 275). Detrás del término *guerra justa*, tal como se viene argumentando, está la reivindicación de un derecho que se considera derivado de una condición natural. Basta conocerlo y tener las fuerzas suficientes para exigirlo; de ahí que se trate de un asunto epistémico en primer lugar, y luego estratégico. Por ejemplo, ya en la incipiente modernidad, Hugo Grocio (1583-1645), en *Sobre el derecho a la guerra y la paz* (1625), hace referencia a un derecho natural del hombre a la guerra. Según Grocio, en coincidencia con Thomas Hobbes, la guerra es justa si se hace como medio para la paz. Ya no se está ante la revelación de una sabiduría de Dios, propia de la prédica evangelizadora, sino en los albores de una ciencia nueva que concibe al hombre como átomo racional y egoísta, cuya finalidad natural es pactar y preservar la convivencia pacífica.

La teoría de la guerra justa como medio para la paz es socia de una concepción jurídica más amplia, que incluye la “legítima defensa” ante la agresión externa. Tiene como basamento ético el derecho natural del hombre a la vida y a la integridad física, derecho humano que limita tanto el poder de los individuos entre sí como el poder de los estados frente a ellos. Con respecto a la progresiva “humanización de la guerra” en términos de *ius in bellum* conocemos la Convención de Ginebra de 1864 y la conferencia que da lugar al Tribunal de la Haya (1907). Hacia fines

del siglo XIX, conforme a criterios epistémicos humanistas, se empieza a tratar de establecer restricciones a los actos bélicos, con normativas internacionales referidas al tratamiento de los heridos, la protección del personal médico, el no ataque a las poblaciones civiles, la prohibición de gases tóxicos, etc.

Con la aparición de la ONU en 1945 se refuerza el concepto de *guerra justa* solo para casos de “legítima defensa”. Pero, ¿qué se entiende por “legítima defensa”? El despliegue de un orden colonial que buscó imponer la religión católica ya dio sus frutos; ahora los valores del mundo antiguo son resignificados y readaptados en el marco de otro imaginario de “totalidad”, digamos, más en línea con lo que hoy se entiende como “colonialidad”. Esta nueva modernidad-colonialidad representa el modelo epistémico de aquello que se debe salvaguardar a los efectos de que la defensa resulte legítima. Ya se vio que para Grocio o Hobbes había que abogar por una paz a la medida del sujeto liberal europeo. La ONU no agrega demasiado. Se trata de la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política (Arbeláez Herrera, 2012, p. 281). Nótese que la unidad de esos tres conceptos, absolutamente seculares, responde a una cosmovisión que ya no es religiosa, pero que sigue siendo epistémica. Se trata de conocer lo que en verdad –de manera epistémica– merece ser defendido, y, en definitiva, ese universo comprende las constituciones y los derechos de las naciones liberales europeas.

El “realismo” que plantea que los estados no están sujetos a ninguna pauta moral (Arbeláez Herrera, 2012, p. 282) es el marco teórico de la modernidad-colonialidad cínica. Empero, un teórico realista no es un cínico, sino alguien que describe como de hecho se procede. Decir que las políticas se ajustan a decisiones estratégicas de los centros de poder es decir lo que verdaderamente ocurre. Sin embargo, el capitalismo cínico encubre este crudo decisionismo con un barniz moralizante y, además, hace gala de basar sus estrategias en evaluaciones éticamente sustentables.

En cuanto a la crueldad de los hechos puros y la inocencia del pacifismo extremo, hay teorías de la “violencia legítima” que renuevan esa mezcla de lucidez y resignación ante ciertos males concebidos como necesarios. Frente a ello, encontramos una serie de filósofos liberales de nuevo cuño hacia fines de los años 70, como John Rawls o Michael Walzer, empeñados en confrontar esta visión con positivismos y/o realismos que parten desde depuradas versiones de una ética entendida como

base filosófica del derecho positivo. ¿Será posible, entonces, combatir al cinismo desde estas matrices?

Un mundo plagado de acciones violentas estaría demandando un concepto de *guerra justa* que, desde un marco regulativo ideal, pueda legitimar ciertas expectativas de reacción ante los ataques a las libertades. En respuesta a esta necesidad, en un contexto todavía marcado por la Guerra de Vietnam, Michael Walzer publica *Guerras justas e injustas* en 1977. Las teorías de Walzer no se apartan demasiado del abecé liberal al respecto: la ética moderna supone personas que afirman derechos en el marco de una relación colectiva, es decir, individuos que, como tales, deben pactar para poder desarrollar su vida en común. Esto implica que deben limitarse y compatibilizar sus libertades naturales a los efectos de organizar su convivencia pacífica. Los individuos pactan y se organizan en estados; de este modo la agresión de un estado a otro, en definitiva, atenta contra los principios básicos de dicha convivencia: atenta contra la ética. Y como los estados “amparan la vida” (Walzer, 2001, p. 93), de esto se desprende que la violación de la soberanía y de la integridad territorial son actos éticamente injustos (Arbeláez Herrera, 2012, p. 284) que, como tales, dan lugar a la *guerra justa* o de “legítima defensa” por parte de los estados agredidos (Walzer, 2001, p. 101). Se trata, así, de una legitimidad basada en el principio de la autodefensa.

Más recientemente, en un escenario conmocionado aun por el impacto del atentado contra las Torres Gemelas en 2001, Walzer publica *Reflexiones sobre la guerra* (2004). En este nuevo texto el autor defiende la intervención de un estado en otro por causa justa o “razones humanitarias”, que aquí traduzco por ‘razones éticas’. Dicho en palabras de Walzer:

[...] la no intervención no es una regla moral absoluta. [Hay ocasiones donde se debe intervenir,] si lo que está sucediendo en un determinado lugar no se puede tolerar. [Por lo tanto, la intervención] es moralmente necesaria cada vez que la crueldad y el sufrimiento son extremos y ninguna fuerza local parece ponerles fin. (Walzer, 2004, p. 87)

Sobre la base de esta definición, como muestra Arbeláez Herrera, el filósofo defiende la intervención de la OTAN en Afganistán, donde había “terroristas” disfrutando los derechos de la soberanía (Arbeláez Herrera, 2012, p. 285). Pese a lo cual, el derecho de intervención no se extiende a la Guerra de Irak, considerada “injusta”, pues se pudo haber “presionado” para obtener el desarme de Irak con medidas “que no fueran una guerra a

gran escala” (Walzer, 2001, p. 51, citado por Arbeláez Herrera, 2012, p. 286). Acá se asume la sospecha de que el “desarme” es un reclamo ingenuo que omite la consciente –y cínica– invención de la existencia de armas de destrucción masiva a los efectos de justificar una práctica invasiva.

Detrás de las reflexiones filosóficas aquí expuestas habita la firme creencia en principios humanitarios o éticos que actúan como criterio epistémico en una renovada formulación del axioma según el cual el saber debe traducirse en un hacer. Primero hay que conocer, luego observar lo que pasa a la luz de principios y, finalmente, tomar con una decisión política: intervención o no. Lo que sucede con el silogismo cínico es que la fórmula se invierte⁹. No importa la verdad acerca de si hay o no hay armas de destrucción masiva: se inventa que hay para justificar la intervención. Siendo esto así, se percibe a las claras la diferencia con el criterio epistémico que justificaba la guerra en tiempos de la Conquista o de la modernidad-colonialidad. La lógica epistémica implicaba el uso de la guerra en beneficio de la realización de un derecho; la lógica cínica usa el derecho en beneficio de la realización de una guerra. De todos modos, la utilización del derecho como arma de guerra no puede ser públicamente justificada, dado que la exposición pública del sentido más profundo de la operación estorbaría su puesta en práctica. Por lo tanto, la colonialidad-modernidad cínica reviste tres características. En primer lugar, no hay “falsa conciencia” acerca de los hechos. En segundo lugar, se apela al derecho –o a la ética– para encubrir una relación de fuerza. En tercer lugar, se difunde públicamente que el uso de la fuerza fue necesario para hacer respetar el derecho.

Nótese que Walzer, como cualquier filósofo o teólogo que defienda el derecho natural, queda bastante mal parado ante la racionalidad cínica. Esta se burla del *a priori* epistémico de toda filosofía, ciencia o religión. Mientras los filósofos buscan respaldar argumentativamente las razones de la fuerza apelando a la razón, los conquistadores cínicos disfrutaban el

9 A diferencia del silogismo práctico aristotélico cuya premisa mayor parte de un principio práctico, o fin universalmente válido, el silogismo cínico parte de una finalidad particular y se procura un valor universal *ad hoc* que sirva a esos fines particulares. La formulación podría esquematizarse del siguiente modo. Premisa mayor: siempre que queramos “hacer la guerra” contra determinado “objetivo” esta debe ser públicamente justificada. Premisa menor: solo la ética o el derecho pueden justificar una guerra. Conclusión: hay que encontrar (como sea) la forma *de iure* que pueda justificar la destrucción *de facto* que nos proponemos realizar.

uso de una razón hecha a medida para justificar *a posteriori* acciones que son, *prima facie*, de fuerza. Cabe aclarar, sin embargo, que la prioridad de la fuerza no era así en los tiempos del debate de Valladolid; tampoco en los del *cogito* cartesiano y sus inmediatos desenlaces.

6. ¿Los medios inventan fines que los justifican? Conclusión

Desde el comienzo de este texto hemos tratado de puntualizar el sentido estrictamente ético-político del mismo, en aras de lo cual se han anticipado una serie de demarcaciones válidas no sólo para distinguir la ética del derecho, sino para puntualizar la relativa abstracción de la ética con respecto a toda facticidad, incluida la facticidad cultural. Consideramos, así, que la ética queda eximida de su reducción a un contexto histórico específico, sea este el del descubrimiento/encubrimiento de América o el de cualquier otro hecho de la historia. Y basamos esta consideración en planteos como los de Levinas, para quien la no-escucha es siempre una especie de “encubrimiento” de la alteridad, que puede comprenderse más allá de sus rostros específicos y de sus múltiples encarnaciones empíricas. La no escucha es violencia, y lo aquí aportado es que, de entre las muchas variables del fenómeno “violencia”, pueden extraerse dos formas paradigmáticas que, sin una desplazar totalmente a la otra, adquieren protagonismo en una alternancia que va de un paradigma epistémico-esencialista a una forma fundamentalmente cínica.

Hemos aludido, a su vez, a la Conquista de América y a la Guerra de Irak como formas representativas de violencia epistémica y violencia cínica respectivamente, sin ánimo de reducir a dicho par de casos a la potencial cantidad de ejemplos que la historia ponga a disposición del investigador. Tampoco se trata de sustancializar la diferencia y caer en la ingenuidad de que no hay nada de cinismo en la convicción dogmática y nada de dogmatismo en la estrategia cínica. En lo que a lo largo de este trabajo se ha denominado “epistémico” predomina la expresión sádica de una verdad *a priori* (conquista), mientras que en el segundo paradigma se acentúa el predominio cínico de una verdad *a posteriori* (Guerra de Irak).

No se ha hecho mención aquí a “personas cínicas” como referencia insultante a este o aquel personaje público. Se trata del señalamiento de una lógica donde el factor “verdad” es usado para un objetivo de fuerza, mientras que públicamente se profesa lo contrario. Podría considerarse

–aunque, como se dijo, puedan tomarse otros ejemplos¹⁰– que el modelo de la Guerra de Irak es el reverso cínico de la Conquista de América como expresión de la violencia epistémica. Este último tendría el carácter del uso de la conquista para hacer valer un derecho establecido por Dios, que era a la vez verdad (*veritas*) y Señor (*dominus*). La acción contra Irak, en cambio, revestiría la forma del uso del derecho para hacer valer una conquista llevada a cabo por un dominio humano o poder anterior a toda verdad.

El hilo simbólico que une la Conquista con la Guerra de Irak es elocuente como metáfora de la guerra en general. Sabemos que la palabra guerra (*pólemos*), desde Heráclito en adelante, tiene muchos usos y sentidos. Que el derecho sea usado como armamento de guerra a escala internacional o nacional, inventado faltas, delitos y corrupciones (*Lawfare*)¹¹, como se dijo, no significa necesariamente que las faltas no existan. Significa que si se quisiera condenar –por ejemplo– a Robin Hood, porque lo que en verdad molesta es su gesto justiciero (beneficiar al pobre),

10 La aclaración de que pueden tomarse otros ejemplos sirve para evitar una posible confusión. Ella consistiría en interpretar que aquí se está poniendo a uno y otro ejemplo –Conquista de América y Guerra de Irak– como arquetipos respectivos de colonialidad epistémica y colonialidad cínica, formas excluyentes de otras manifestaciones. En realidad, se trata de dos modelos ejemplares, de uno y otro tipo de colonialidad, y son la opción teórica de la presente propuesta. No obstante, en el contexto general de las guerras de finales del siglo XX y principios del XXI pueden hallarse otros ejemplos de lo que aquí se considera cínico. También en persecuciones intraeuropeas, como la caza de brujas o el asedio a los herejes, pueden observarse modelos de discriminación y exterminio que –más allá de sus ingredientes cínicos– descansan sobre raíces epistémicas ligadas a saberes y convicciones dogmáticas.

11 “Guerra jurídica” (*Lawfare*) es una palabra inglesa construida en base a la contracción gramatical de las palabras “ley” (*Law*) y “guerra” (*warfare*). Se usa para describir el uso ilegítimo del derecho con la intención de dañar a un oponente político a escala local o internacional. En este último caso el término *guerra jurídica* se refiere al uso del derecho internacional como pretexto para iniciar una intervención en un determinado país. Se considera que el término fue acuñado por Charles Dunlap en un ensayo para el Harvard's Carr Center. Allí se define *guerra jurídica* como “el uso de la ley como arma de guerra” (Dunlap, 2001, p. 4) No obstante, John Carlson y Neville Yeomans han utilizado previamente este concepto para referirse a un cambio sustancial donde la búsqueda de la verdad ha sido sustituida por la “guerra en los tribunales” (2013).

el hecho real de que este haya robado vendría “como anillo al dedo” a la operación cínica.

Entonces, modernidad cínica sí; pero, ¿por qué hablar también de “colonialidad”? Analicemos esto a la luz de un párrafo de Mignolo:

[...] hay una tendencia general a entender el pensamiento construido a partir de la historia y la experiencia europea como si estuviera des-localizado. Estos sutiles deslices pueden ser de graves consecuencias: en el siglo XVIII muchos intelectuales de la Ilustración condenaron la esclavitud, pero ninguno de ellos dejó de pensar que el negro africano era un ser humano inferior. (Mignolo, 2007a, p. 33)

Si un cínico realizara un rápido mapeo de sus inclinaciones y pensamientos tal vez llegaría a la siguiente conclusión: “las cosas cambiaron, ya no estamos en el siglo XVI ni en el XIX. La verdad es que el negro no es inferior, ni la mujer, y los pobres tampoco lo son. ¡Qué lástima! La historia de la humanidad –entiéndase mejor: la estupidez humana– los ha condenado a quedarse al margen del poder y los grandes negocios. Es difícil y casi imposible, a la brevedad, solucionar este problema de la relativa postergación de ciertos grupos sociales. Aun así, confiamos en que todos aquellos seres emprendedores, sean del color, el sexo o de la religión que sean, se irán incorporando al sistema de beneficios y oportunidades”.

Quedará en duda si el cínico cree o no en la inferioridad de la mujer, el negro o el pobre, pero si es que cree, cree muchísimo menos de lo que podría creer un intelectual en los tiempos de la Ilustración o a mediados del siglo XX. Pese a ello, este dominio altamente frívolo y desprejuiciado conserva un potentísimo entorno principista de signo colonial y epistémico, propio de ese imaginario eurocéntrico que se constituye en la obsesión crítica de Mignolo. Por eso no solo he hablado aquí de “cinismo”, sino que hice referencia a una modernidad-colonialidad cínica. Es decir, el cinismo cuenta con un residuo geocultural recalcitrante que lo refuerza y anima. No obstante, lo que aquí se sostiene es que el núcleo de la dominación global hoy gravita en la posición cínica mucho más que en la convicción epistémica. Es decir, el dominador “sabe” o intuye que el *otro* no es inferior y, por eso mismo, hasta puede gozar mucho más el hecho de que esté en una posición de desventaja.

El tránsito de la colonialidad epistémica a la colonialidad cínica es el paso que va de la conquista del otro, en nombre de un supuesto derecho existente, a la parodia jurídica montada para invadir o neutralizar

al otro. O mejor dicho: el epistémico conquista rezando y creyendo que descubre, mientras el cínico conquista interviniendo y creando lo que dice descubrir. La intervención no es estética sino cínica, es decir, se trata de una operación donde la verdad ética es usada; de ahí que su *ars inveniendi* consista en crear la falta en el otro para penetrar, cambiando las cosas en favor de un renovado *ego conqueror*. Pero el inventor no se desnuda como tal; aparece siempre disfrazado de descubridor: se han descubierto documentos, se han descubierto pruebas que comprometen, se han descubierto sobornos, armas letales, etc. Por lo tanto, en el marco de la lógica cínica, tanto en las relaciones internacionales como en las (intra)nacionales, la ética y el derecho constituyen un pre-texto deóntico que es usado en beneficio de la autoafirmación política de un sector.



Daniel Carlos Berisso

Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos aires (UBA); Docente Auxiliar Regular de la Cátedra de Filosofía de la Educación y de la Cátedra de Filosofía de la Cultura e Intercultural de la UBA. Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la misma Facultad. Profesor Asociado de Fundamentos de Filosofía y Ética en la Universidad de Ciencias Sociales y Empresariales (UCES). Titular de Filosofía de la Educación para la carrera de Filosofía, y Profesor Asociado de Fundamentos de Filosofía y Aspectos Éticos y Legales del Ejercicio de la Profesión, para la carrera de Psicología en UCES. Profesor Titular de Filosofía en la Universidad de Palermo. Docente de la Maestría en Estudios Culturales de América Latina (UBA); de la Maestría en Educación de la Universidad de Quilmes y de la Diplomatura en Docencia Universitaria de la UNTREF. Titular de Seminarios de grado y postgrado en la UBA y Universidad de Lanús (UNLA). Director del Proyecto UBACyT: “La dimensión ético-política de las prácticas educativas: cuidado de sí y cuidado del otro en los procesos de transmisión del saber” (UBA). Autor de cinco libros sobre Filosofía de la Educación y de numerosos artículos en libros y revistas especializadas en Ética, Filosofía y Derechos Humanos.

Referencias

- Aguerre, L. (2016). *Hacia una universalidad intercultural. Desafíos histórico-filosóficos para una perspectiva ético-política nuestroamericana* [Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio institucional de la Universidad de Buenos Aires. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4372>

- Arbeláez Herrera, A. M. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta Política*, 1(2), 273-290.
- Benjamin, W. (1995). *Para una crítica de la violencia* (Trad. H. Murena). Leviatán.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina. Siglo XXI*.
- Carlson J. and Yeomans N. (2013). *Whither Goeth the Law - Humanity or Barbarity*. Laceweb. <http://www.laceweb.org.au/whi.htm>
- Castro-Gómez, S. (2000). Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la invención del otro. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 145-163). CLACSO.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel R. (Eds.). (2007). Prólogo. En *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 9-25). Siglo del Hombre Editores, Universidad Central y Pontificia Universidad Javeriana.
- Derrida, J. (2008). Fuerza de ley. El “fundamento místico de la autoridad”. *Técno*.
- Dunlap, Ch. (2001). *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts* [Paper Presentation]. Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference, Washington D.C., United States of America. <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>
- Dussel, E. (1994). 1942. *El encubrimiento del otro: hacia un origen del “mito de la modernidad”*. Plural Editores y UMSA.
- Frondizi, R. (1992) *Introducción a los problemas fundamentales del hombre*. Fondo de Cultura Económica.
- Grosfoguel, R. (2011). Decolonizing Post-Colonial Studies and Paradigms of Political-Economy: *Transmodernity, Decolonial Thinking and Global Coloniality*. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*, 1(1), 1-37. <https://doi.org/10.5070/T411000004>
- Grosfoguel, R. (2016). “Del ‘extractivismo económico’ al ‘extractivismo epistémico’ y al ‘extractivismo ontológico’: una forma destructiva de conocer, ser y estar en el mundo”. *Tabula Rasa*, 24, 123-143. <https://doi.org/10.25058/20112742.60>
- Grosso, J. (2015). Hospitalidad excesiva, semiopraxis crítica y justicia poscolonial. En A. Haber y N. Shepred (Eds.), *After Ethics. Ancestral Voices and Post-Disciplinary Worlds in Archeology* (pp. 1-36). Springer Press.
- Levinas, E. (2002) *Totalidad e infinito*. Ediciones Sígueme Salamanca.
- Maldonado-Torres N. (2008). *Against War: Views from the Underside of Modernity*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822388999>
- Maldonado Torres, N. (2019). El giro estético decolonial frente a la guerra perpetua. En M. L. Bustos (Ed.), *Diálogos desde el campo emergente de los estudios artísticos* (pp. 17-24). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Mignolo, W. (2007b). *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Gedisa.

- Mignolo, W. (2007a). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En S. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 25-47). Siglo del Hombre Editores, Universidad Central y Pontificia Universidad Javeriana.
- Nietzsche, F. (1995) *Genealogía de la moral*. Alianza Editorial S.A.
- Pagden, A. (1982) *The Fall of Natural Man. The American Indian and the origins of comparative ethnology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sloterdijk, P. (2007). *Crítica de la razón cínica* (Trad. M. A. Vega). Siruela.
- Spivak, G. (1985). The Rani of Sirmur: An Essay in Reading the Archives. *History and Theory*, 24(3), 247-272. <https://doi.org/10.2307/2505169>
- Taylor, Ch. (1994). *La ética de la autenticidad*. Paidós.
- Walzer, M. (2001). *Guerras justas e injustas: un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Paidós.
- Walzer, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Paidós.

Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016

Fragmented Legislatures and Limited Constitutional Powers: the Effects of the Peruvian Party System between 2001 and 2016

Ignacio García Marín

Instituto Tecnológico de Monterrey, México

igarciam@cua.uam.mx

<https://orcid.org/0000-0003-2754-1934>

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2022 - **Fecha de aprobación:** 18 de octubre de 2023

DOI: 10.15446/cp.v18n36.102471

Cómo citar este artículo:

APA: García Marín, I. (2023). Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016. *Ciencia Política*, 18(36), XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102471>

MLA: García Marín, I. "Congresos fragmentados y limitación de facultades constitucionales: los efectos del sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016". *Ciencia Política*, 18.36 (2023): XX-XX. <https://doi.org/10.15446/cp.v18n36.102471>.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

La presente investigación analiza el impacto del sistema de partidos peruano en el funcionamiento del Congreso en cuanto a su uso de facultades constitucionales y sus funciones de control político y creación legislativa para el período 2001-2016. Durante este tiempo se sucedieron tres presidentes con minoría parlamentaria, una creciente atomización parlamentaria y un sistema de partidos que en definitiva debe ser considerado de muy baja institucionalización. A través del análisis de la actividad legislativa y de la capacidad de incidencia del ejecutivo en ella, se estima una limitación en las funciones de ambos poderes, especialmente del Congreso, por la incapacidad para sacar adelante mayorías alternativas con una misma agenda política. Sin embargo, no se identifica una clara intencionalidad obstruccionista ni reaccionaria por parte de la Cámara, aunque sí tendente a alejarse de la agenda política gubernamental.

Palabras clave: facultades constitucionales, institucionalización, legislativo, Perú, sistema de partidos

Abstract

This study analyzes the impact of the Peruvian party system on the functioning of Congress in terms of its use of constitutional powers and its functions of political control and legislative creation for the period 2001-2016. During this time, there were three presidents with a parliamentary minority, a growing parliamentary atomization, and a party system that ultimately had to be considered of very low institutionalization. Through the analysis of the legislative activity and the capacity of the executive to influence it, a limitation in the functions of both powers is estimated, especially of Congress, due to the inability to bring forward alternative majorities with the same political agenda. However, there is no clear obstructionist or reactionary intentionality on the part of the house, although it tends to distance itself from the government's political agenda.

Keywords: Constitutional Powers, Institutionalization, Legislative, Party System, Peru.

Introducción

Desde la reinstauración de los regímenes democráticos en América Latina, el debate en torno a la calidad de la democracia y su posible pervivencia a largo plazo ocuparon parte importante de los estudios en la academia (Linz, 1994, 2013; Linz y Valenzuela, 1997; Mainwaring, 1993, 1995; Nohlen, 2013; Samuels, 2002;), aunque posteriormente la atención se centró con mayor profusión en los sistemas de partidos y en las élites políticas (Chasquetti, 2001), y el estudio de los efectos de una baja institucionalización del sistema de partidos cobró relevancia a través de diversas investigaciones (Coppedge, 2001; Levitsky y Way, 2004; Nohlen, 1992; Payne, 2006; Pérez-Liñán, 2003; Reniu y Albala, 2012; Torcal, 2015).

Sin embargo, el Perú ha sido un caso no lo suficientemente analizado, especialmente en el intervalo 2001-2016, referente a los tres períodos presidenciales que sucedieron al régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), luego del breve gobierno de Valentín Paniagua (2000-2001), pero antes de la etapa de inestabilidad presidencial que inició a partir de 2016 (García Marín, 2023b). Durante ese tiempo (2001-2016) pueden identificarse diferentes pero significativas pautas de desempeño por parte de las organizaciones partidarias, así como una marcada disfuncionalidad del Congreso como contrapeso al ejecutivo y su creciente fragmentación, además de una recurrente minoría oficialista.

En efecto, el sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016 destacó por una baja institucionalización que afectó a la actividad del poder legislativo y su eficacia. De igual modo, tuvo efectos en el poder ejecutivo, limitando su capacidad de actuación e influyendo notablemente en su composición y agenda política (García Marín, 2019), lo que hace del Perú un interesante caso de estudio. A ello hay que añadir una elevada variación de marcas y organizaciones partidarias, aunque no tanto de candidatos, así como una cambiante y creciente fuga de parlamentarios de sus bancadas. De igual manera, a lo largo de este período de estudio, y en años precedentes, destacó un fuerte personalismo sobre los contenidos ideológicos y programáticos (Levitsky, 2018; Mainwaring y Torcal, 2006), una alta volatilidad agregada y una baja penetración territorial (Seifert Bonifaz, 2014). La debilidad de las organizaciones partidarias fue evidente y no hubo estabilidad ni en la oferta partidaria ni en la demanda de los votantes, siguiendo el planteamiento de Tavits (Tavits, 2008).

Motivo de ello, el presente texto tiene el objetivo de analizar los efectos de la baja institucionalización del sistema de partidos peruano en el desempeño del Congreso de la República y en el despliegue de sus

facultades constitucionales, incluyendo las de control al ejecutivo, para el período 2001-2016. Se parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿de qué manera han influido la fragmentación parlamentaria y la baja cohesión partidaria en la capacidad de la cámara para poder llevar a cabo sus facultades constitucionales? Recuérdese que a la elevada volatilidad y fragmentación se suman las recurrentes minorías oficialistas, así como la baja existencia de coaliciones y de acuerdos de gobierno interpartidistas y duraderos. Es decir, un gobierno dividido ha sido la constante en el período analizado, pero la oposición, por su parte, se ha encontrado atomizada y con dificultades para coordinar agendas, características que encajan con los sistemas de partidos de baja institucionalización (Torcal, 2015).

En definitiva, la hipótesis deriva de este contexto partidario y de su capacidad para determinar tanto la actividad del poder legislativo como del poder ejecutivo mediante su control: la baja institucionalización del sistema de partidos peruano ha limitado la autonomía y el uso de las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgándole un rol menor en cuanto a producción legislativa y control político. Esto significa que, como se discute más adelante, el sistema de partidos peruano, entendido en muchas ocasiones como inexistente (Tanaka, 2005; Tanaka y Vera, 2010) o de muy baja institucionalización (Barrenechea y Sosa Villagarcía, 2014; Meléndez, 2010; Torcal, 2015), no sólo habría dificultado el propio funcionamiento del Congreso en cuanto al despliegue de sus facultades de control y legislación, sino que como hecho esperado habría cedido protagonismo al ejecutivo aun estando este en situación de recurrente minoría parlamentaria.

Para ello, en primer lugar se analiza el sistema de partidos peruano, todavía en fase de consolidación luego de la llegada de Alberto Fujimori al poder y de su repentina salida (1990-2000). En segundo lugar, se estudia la fragmentación parlamentaria, incluyendo la tendencia al transfuguismo y a la conformación de nuevas bancadas. Y en tercer lugar, se estudian los principales indicadores legislativos, incluyendo aquellos que tienen relación con el poder ejecutivo (revisión de decretos, cesiones legislativas, mociones de censura) para, finalmente, discutir el protagonismo entre ambos poderes en cuanto a la producción legislativa y su apoyo a los presidentes del consejo de ministros (PCM en adelante).

1. El sistema de partidos peruano entre 2001 y 2016

El sistema de partidos peruano se transformó radicalmente a lo largo de la década de los años 90, dando paso a nuevos liderazgos políticos y, sobre todo, desplazando a las organizaciones que hasta entonces dominaban la arena política. Como destaca Crabtree (Crabtree, 1994, p. 24), dos de los principales detonantes fueron la hiperinflación y el terrorismo de Sendero Luminoso. Así, el dominio sobre estos temas por parte de Alberto Fujimori le permitió cimentar su década de gobierno bajo un autoritarismo competitivo y con apreciable apoyo social (Alcántara, 2013, p. 493; Levitt, 2012, p. 28; Levitsky y Way, 2010; Tuesta, 2008, p. 48). Aunque, tras su salida y el gobierno provisional de Paniagua (2000-2001), el Perú recuperó la institucionalidad democrática y, con ello, emergió un nuevo escenario político.

En las elecciones presidenciales de 2001, y a pesar de la muy elevada volatilidad presidencial (62,10%), las organizaciones partidarias mostraron cierto continuismo, aun cuando en la cuestión de los candidatos fue diferente, pues únicamente Toledo repitió como contendiente, siendo este su tercer intento de llegar a la presidencia. Precisamente, Alejandro Toledo llegó a la presidencia del Perú en julio de 2001, luego de obtener el mayor número de votos tanto en la primera vuelta como en la segunda, en la que batió a Alan García. El nivel de competitividad electoral en la primera vuelta se situó en el 10,74%, y en la segunda vuelta en 5,42%, conformándose un total de ocho candidaturas presidenciales. Es destacable, no obstante, la elevada concentración del voto, ya que entre las tres primeras candidaturas se alcanzó un 86,58% de los sufragios válidos.

Por parte de los resultados legislativos, se presentaron un total de 13 organizaciones políticas diferentes, de las que 11 obtuvieron representación, aunque ninguna logró congresistas en todos los distritos electorales. Casi dos tercios de los parlamentarios llegaron a la Cámara por primera vez (76 de 120) (Vargas León, 2005, p. 20) y de los 71 que se postulaban para su reelección, 41 lo hicieron bajo una agrupación política distinta, principalmente en el caso de candidatos cercanos con anterioridad al fujimorismo (Vargas León, 2005, p. 22). Esta tasa de congresistas reelectos fue a su vez de las más bajas de la región (Campos, 2013, p. 10).

Asimismo, Perú Posible (en adelante PP) contaba con una organización interna precaria, escasa calidad técnica en sus cuadros y pocos recursos, características compartidas con los demás partidos, salvo por el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) (Tanaka, 2005, p. 113). De igual modo, en aquellos momentos varios cargos importantes

llegaron apenas meses antes de los comicios y su penetración territorial era escasa, como Seifert Bonifaz (Seifert Bonifaz, 2014, p. 66-67) y Tanaka (Tanaka, 2010, p. 30-31) señalan. A ello súmese una débil disciplina de partido (Tanaka 2005, p. 28).

La primera fuerza política fue PP, alcanzando 45 curules sobre 120 y un notable incremento con respecto a las elecciones generales del año 2000 (+16). Este número supuso entonces un 37% del total de congresistas de la Cámara, pese a obtener solo un 26,32% de los sufragios. Tras PP, se situaron el APRA con 28 escaños y la Unidad Nacional (UN en adelante) con 17, coalición creada *ad hoc* para las elecciones y que aglutinaba a diversas fuerzas conservadoras como el PPC (Partido Popular Cristiano), Solidaridad Nacional y Cambio Radical. El FIM (Frente Independiente Moralizador), por su parte, repitió la ubicación de su líder en la contienda presidencial, colocándose cuarto con 11 escaños, aunque se configuró como un primer aliado del oficialismo en los inicios del mandato de Toledo. Fue seguido por el UPP (Unión por el Perú) (6), AP (Acción Popular) (3) y Cambio 90 (3), que para estas elecciones se presentó en solitario. Subráyese el caso de AP, ya que su líder de bancada fue Paniagua y, a pesar de llevar a cabo un breve gobierno reformista y de consenso (Tanaka, 2005, p. 29), el electorado le dio escasos apoyos. Por otro lado, los escaños obtenidos por Cambio 90 contrastan con los logrados en el año 2000 por las candidaturas fujimoristas al Congreso (52), lo que reflejó la elevada volatilidad de los comicios de 2001 y el significativo cambio en el sistema de partidos. Estos datos se tradujeron en un Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPp¹ en adelante) de 4,37 y un Número Efectivo de Partidos (NEP en adelante) de 3,94.

Con respecto a las elecciones generales de 2006, al igual que sucedió en el año 2001, estos comicios supusieron un importante cambio en el sistema de partidos, debido, nuevamente, a la variación de marcas y a la elevada volatilidad, aunque a la baja. Como plancha presidencial ganadora se situó la liderada por Alan García, y con ello la de un partido tradicional por primera vez desde 1985, siendo además su segundo mandato presidencial. Ollanta Humala, nuevo contendiente, *outsider* e invitado por UPP, se ubicó en segundo lugar. Han de destacarse, a su vez, los resultados de las elecciones legislativas, en las que hubo una gran renovación

1 Para el cálculo del NEP se siguió la fórmula de Laakso y Taagepera (Laakson y Taagepera, 1979): $NEP = 1/\sum \text{votoi}^2$. Para el NEPp se siguió la proporción de escaños del partido en el legislativo.

de la Cámara, pues solo 19 congresistas repitieron en el cargo (Tanaka y Vera, 2010, p. 243). De esta manera, la volatilidad parlamentaria se situó en el 25,8% (Meléndez y León, 2010, p. 11), lo que supuso una nueva bajada con respecto a los años 2000 y 2001. En estos comicios se estrenó la valla electoral del 4% de votos válidos o bien de cinco escaños en al menos dos circunscripciones a través de la Ley 28617 de 2005. Su objetivo fue limitar el elevado número de organizaciones partidarias en la Cámara, así como rebajar la volatilidad. Ello se logró razonablemente, ya que, si bien en 2001 entraron al Congreso once organizaciones partidarias, en esta ocasión lo hicieron siete, de entre las 24 que concurrieron a las elecciones. El NEP se situó en 4,54, suponiendo un incremento con respecto a 2001, mientras que el NEPp se ubicó en 3,78, lo que significó una disminución con relación a 2001.

UPP fue la primera fuerza en la Cámara al obtener 45 escaños, lo que supuso un crecimiento muy elevado con respecto a 2001 (+39). Además, logró representación en 24 de los 25 distritos electorales, salvo en Madre de Dios. Esta capacidad de ser competitivo electoralmente por todo el país fue determinante en la diferencia de escaños con el APRA, ya que el contraste de votos fue mucho más bajo entre ambas formaciones que la concerniente a los parlamentarios. En segundo lugar, se situó el aprismo, con 36 curules y conformando el que posteriormente fue el primer grupo parlamentario y, también, la bancada oficialista. Supuso el 30% de los congresistas, con representación en 21 de los distritos electorales. En tercer lugar, la Unidad Nacional (UN) se ubicó en 17 escaños, obteniendo con ello un resultado nuevamente inferior al logrado por su candidatura presidencial, pues en las elecciones legislativas obtuvo un 57,07%, muy lejos de lo conseguido en contienda presidencial (78,74%). Alianza por el Futuro alcanzó 13 escaños, aunque su líder para el Congreso, Keiko Fujimori, fue la diputada que más votos alcanzó (Masías Núñez y Segura Escobar 2006, 117). Los restantes 9 parlamentarios se repartieron entre el Frente de Centro, PP (Podemos Perú) y Restauración Nacional. Precisamente, es notoria la debacle que vivió PP, ya que pasó de primera fuerza en el Congreso en el período 2001-2006 a ser en esta ocasión la sexta de siete organizaciones partidarias, perdiendo 43 escaños con respecto a aquellos comicios.

Importante subrayar también el elevado voto nulo, que fue del 14,97%, es decir, casi igual al cosechado por el aprismo (15,14% de los votos emitidos) y la salida del Congreso del FIM, el cual obtuvo apenas el 1,45% de los votos válidos, por lo que en apariencia el desgaste del pasado

gobierno toledista fue compartido de igual modo con su principal socio de gobierno.

Posteriormente, en el 2011, las elecciones generales volvieron a suponer otro cambio importante en el sistema de partidos, aun cuando la volatilidad continuó la senda de moderada reducción. Comenzando por las candidaturas presidenciales, Alejandro Toledo y Ollanta Humala volvieron a presentarse, así como Keiko Fujimori, quien lideró Fuerza 2011. Los partidos fueron predominantemente personalistas (Dargent y Muñoz, 2012, p. 256), aunque investigaciones como las de Meléndez (Meléndez, 2012) y Rottenbacher (Rottenbacher, 2012) sugieren que el principal predictor del voto fue la ideología, hecho que lleva a Meléndez (Meléndez, 2012) a entender una progresiva institucionalización del sistema de partidos, junto con otras variables.

En el balotaje, las candidaturas fueron las encabezadas por Keiko Fujimori y Ollanta Humala, resultando vencedor el contendiente nacionalista, quien repitió la senda de Toledo y García: ganadores de la presidencia tras presentarse al menos en una ocasión previa. Con respecto a las elecciones legislativas, Humala se vio acompañado por la mayoría minoritaria de su partido, logrando 47 escaños de 130, debido a que entró en vigor el aumento de congresistas aprobado en 2009. Este número supuso un 36,15% de las curules, una mayoría oficialista ligeramente superior a la de Alan García en 2006 (30%) e inferior a la de Toledo en 2001 (37,5%). No obstante, logró un 25,27% de los votos válidos, por lo que, al igual que sucediera en anteriores comicios, la lista más votada obtuvo una importante prima de escaños.

En seguida, se ubicó el fujimorismo con 37 escaños (un 28,4% de la Cámara), con un 22,97% de los votos válidos. Esto supuso un incremento de 24 actas con respecto a 2006 y un fortalecimiento del papel protagonista que ya fue adquiriendo en los años previos. Como tercera organización partidaria se ubicó el PP, alzándose con 21 curules y un incremento de 19 en relación con 2006. Además, se postuló como aliado del PNP (Partido Nacionalista Peruano), hecho que sucedió especialmente durante los dos primeros años del quinquenio. Entre ambas agrupaciones, teniendo en cuenta los resultados electorales, sumaron 68 escaños (sobre 130). Alianza por el Gran Cambio, liderada por Pedro Pablo Kuczynski se situó cuarta, con 12 escaños y apenas un 14,42% de votos, y Solidaridad Nacional fue la quinta organización partidaria por escaños recibidos, con 9 sobre 130.

El aprismo logró entrar al Congreso con 4 escaños (todos ellos reelectos), siendo la única organización tradicional que lo hizo de manera independiente, pero suponiendo una debacle respecto a 2006. De este modo, las elecciones generales de 2011 acrecentaron los cambios que se venían produciendo en el sistema de partidos peruano, con un claro desplazamiento de las organizaciones que dominaron la política en la década de los años 80 e incluso anteriormente, como fue el caso de APRA, AP y la izquierda tradicional. Así mismo, como sucediera en 2006, el balotaje se decidió parcialmente por la capacidad de movilizar el voto útil hacia alguna de las dos candidaturas contendientes (Ortiz de Zárate, 2011, p. 3), dada la polarización de la campaña. Y, a su vez, entró a la Cámara el menor número de partidos desde 2001, mostrando la efectividad moderada de las reformas electorales ya comentadas, aunque eso no fue obstáculo para que posteriormente los grupos parlamentarios sufrieran cambios notables en su composición.

El NEP se situó en el 4,45, un valor similar a 2006 (4,54), siendo el segundo valor más alto desde 1980, lo que puede ser explicado por el bajo porcentaje de escaños del oficialismo. El NEPp fue del 3,97, superior a 2006 pero inferior a 2001. La volatilidad parlamentaria fue del 25,80%, suponiendo el menor valor desde 1980 y confirmando la tendencia decreciente iniciada en 2001. La concentración del voto válido entre las tres principales organizaciones se situó en el 63,07%, aunque fue del 80,7% en los escaños. Esta diferencia entre votos y escaños evidenció los beneficios para aquellos partidos que mostraron capacidad de presentar candidaturas competitivas por todo el territorio peruano. De igual forma, han de considerarse las dificultades que encontraron sus organizaciones partidarias para presentar un candidato competitivo a las elecciones presidenciales. Un ejemplo fue el APRA, quien no presentó candidato que pudiera suceder a Alan García, hecho similar al de PP en 2006 y al del nacionalismo en 2016.

2. Los grupos parlamentarios: las crecientes minorías

La volatilidad y elevada fragmentación partidaria tuvieron su traslación al Congreso. Como puede verse en la siguiente tabla, tanto el número de los grupos parlamentarios como su propia composición varió de manera sustancial a lo largo de los períodos de estudio, inclusive en los primeros meses de 2001:

Tabla 1: Evolución de los grupos parlamentarios entre 2001 y 2006

Grupo parlamentario	Elecciones julio 2001	Escaños 2001	Escaños junio 2006
Perú Posible	45	47*	32
APRA	28	28	28
Unidad Nacional (UN)	17	12	11
Unión Parlamentaria Descentralista	13	14	14
Frente Independiente Moralizador (FIM)	11	7	6
Perú Ahora (Independientes)	-	6	6
Alianza Nacional (AN)	-	-	8
Concertación Parlamentaria	-	-	7
Independientes	4	7	8

Nota. Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

* A los obtenidos en las elecciones generales se le añadieron Eduardo Salhuana Cavides, elegido por el partido Renacimiento Andino, y Mario Molina Almanza, de Todos por la Victoria.

Esta evolución redujo el peso relativo del PP sobre el total de escaños, situándolo en el 26,6% y acercándolo al APRA en términos cuantitativos, lo que a su vez reforzó su papel opositor. Otro hecho destacable es que el FIM, el principal aliado del toledismo durante este período, sufrió de igual modo una considerable salida de parlamentarios. Esto dificultó, por tanto, que el oficialismo pudiera lograr con éxito los proyectos que intentara en materia legislativa y que pudiera superar los principales trámites de control desplegados por la oposición, como es el caso de las mociones de censura, por ejemplo. Esto se tradujo en la existencia de hasta nueve diferentes grupos parlamentarios, los cuales, a su vez, no siempre contaron con una cohesión y disciplina de voto destacable, a excepción del aprismo. Surgieron Perú Ahora, Alianza Nacional (AN en

adelante) y Concertación Parlamentaria. Por ello, el NEPp transitó del 4,37 en 2001 al 6,06 en mayo de 2006.

En el caso de Perú Ahora, lo formaron íntegramente parlamentarios electos en listas del PP; para AN, fueron en su mayoría congresistas provenientes de Somos Perú (SP en adelante) y la Unión por el Perú (UPP); y para CP, unos congresistas provenían del PP (caso del ex premier Solari) y otros eran independientes. Como señala Levitt al respecto (Levitt, 2012, p. 205), probablemente, salvo el APRA y el PPC, las demás organizaciones partidarias en el Congreso funcionaron básicamente como vehículos electorales sin apenas coincidencia ideológica y programática y con una mayoría de sus integrantes con vistas a objetivos individuales a corto plazo. Como ejemplo de esta falta de coherencia interna, “en el periodo 2001-2006, veintinueve parlamentarios dejaron sus grupos parlamentarios para conformar otros nuevos” (Campos, 2014, p. 14), un porcentaje de congresistas que alcanzaba el 24%.

Para el período 2006-2011, en cuanto a la evolución de la composición de los grupos parlamentarios, puede destacarse un escenario de mayor inestabilidad, ya que los datos muestran una creciente fragmentación, con un NEPp del 3,99 en 2006-2007; 5,37 en 2007-2008; 6,01 en 2008-2008; 5,99 en 2009-2010 y 5,76 en 2010-2011. Además, en todos los períodos legislativos hubo cambios en el número o tamaño de algún grupo parlamentario. Prueba de ello es que se pasó de seis grupos parlamentarios a diez, donde solo el aprismo y el fujimorismo se mantuvieron estables en su composición. Es posible que el hecho de que solo tres partidos se presentaran a los comicios (APRA, PP y RN) hubiera podido influir en esta evolución. Así mismo, resulta sorprendente la temprana ruptura de la alianza entre el PNP y el UPP, así como las deserciones que ellos mismos sufrieron una vez establecidos como grupos parlamentarios. Esto hizo que, a su vez, el oficialismo fuera temporalmente la primera fuerza parlamentaria, pero de manera precaria, aunque con alianzas razonablemente estables con el fujimorismo y las pequeñas fuerzas de centro-derecha. La oposición, por su parte, se mostró dividida, débil y tendente a la fragmentación (Tanaka y Vera, 2007, p. 245), a lo que se puede añadir una menor tasa de cohesión en el voto en comparación con el aprismo y el fujimorismo (Meléndez y León, 2010, p. 469). Véase la siguiente tabla para más detalle:

Tabla 2: Evolución de los grupos parlamentarios entre 2006 y 2011

Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones						
Grupo parlamentario	Elección	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Alianza Nacional (AN)	-	-	-	-	7	10
Alianza Parlamentaria	-	9	9	7	7	6
Bloque Popular	-	-	-	-	7	-
Bloque Unión Nacional	-	-	-	6	-	-
Compromiso Democrático	-	-	-	3	3	6
Fujimorista	13	13	13	13	13	13
Frente de Centro	5	-	-	-	-	-
Nacionalista	-	-	22	23	23	25
Nacionalista - UPP	-	42	20	8	-	-
APRA	36	36	36	36	36	36
PP	2	-	-	-	-	-
Restauración Nacional	2	-	-	-	-	-
UN	17	17	15	13	13	13
Unidad Popular Patriótica	-	-	-	8	-	-
UPP - PNP	45	-	-	-	9	7
No agrupados	-	3	5	3	2	4
Total	120	120	120	120	120	120

Nota. Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

Finalmente, para el último período de estudio (211-2016) puede dibujarse un escenario similar: la variación de los grupos parlamentarios en el Congreso fue también elevada, donde el NEPp pasó de 3,41 en 2011-2012 a 3,8 en 2012-2013; 4,02 en 2013-2014 y 2014-2015, y 5,81 a finales de 2015-2016. La siguiente tabla lo ilustra:

Tabla 3: Evolución de los grupos parlamentarios entre 2011 y 2016

Congresistas por grupo parlamentario y por periodo anual de sesiones						
Grupo parlamentario	Elecciones	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Acción Popular - Frente Amplio	-	-	10	10	10	8
Alianza por el Gran Cambio	12	12	12	-	-	-
Concertación Parlamentaria	-	6	6	6	6	9
Dignidad y Democracia	-	-	-	-	-	12
Fuerza 2011-Popular	37	37	36	36	36	34
Nacionalista Gana Perú	47	47	43	43	43	26*
Partido Aprista Peruano	4	-	-	-	-	-
Perú Posible	21	20	15	10	11	11
PPC - APP	-	-	-	7	7	7
Solidaridad Nacional	9	8	8	9	8	7
Unión Regional	-	-	-	8	8	6
No agrupados	-	-	-	1	1	10
Total	130	130	130	130	130	130

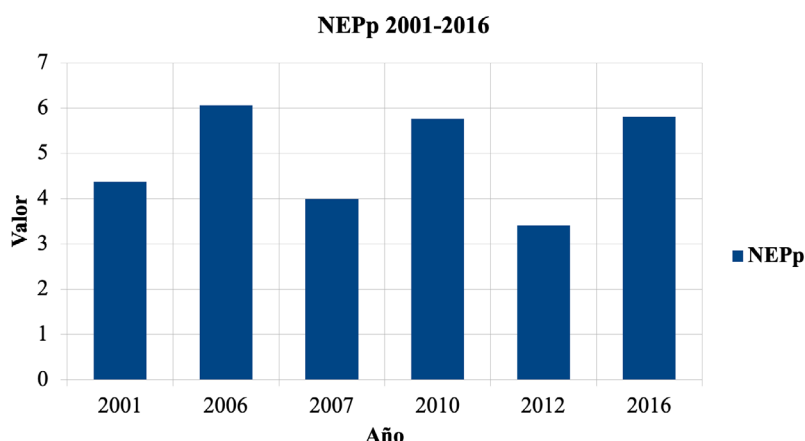
Nota. Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

El oficialismo, con su bancada Gana Perú, e integrada por el nacionalismo y los congresistas de otras fuerzas de izquierda, fue perdiendo miembros a medida que transcurrió el mandato de Humala. Esto ocasionó que comenzara con 47 integrantes, pero finalizara el último período parlamentario con solo 25, situándolo como segunda fuerza en la Cámara. Dicha disminución, aun siendo notable, les siguió otorgando un peso importante en el Congreso, ya que los restantes grupos parlamentarios sufrieron de igual manera la salida de muchos miembros de sus filas. La excepción fue el fujimorismo, pues su relativa estabilidad le permitió configurarse como la segunda fuerza a lo largo del quinquenio, para terminar por ser la primera, con 34 escaños sobre los 37 con que inició.

Tras estas dos bancadas se situaron pequeñas fuerzas parlamentarias, dado que, si se comenzó el primer período anual de sesiones con seis bancadas, se finalizó con diez, para un total de 130 escaños. AP y el Frente Amplio formaron una bancada, conformándose como el principal

opositor de izquierdas, en particular, en el caso de esta segunda formación, ya que sus integrantes abandonaron al nacionalismo por su desempeño gubernamental. Hay que destacar, además, que Gana Perú, PP, Solidaridad Nacional y Fuerza Popular fueron las únicas bancadas unipartidarias, hecho que, no obstante, no impidió la mencionada falta de estabilidad en su composición, lo que se explica por el hecho de que todos estos grupos parlamentarios tuvieron varios congresistas sin afiliación partidaria o que venían de terceras fuerzas políticas de menor tamaño, como el caso del nacionalismo. Véase un resumen de la evolución del NEPp a lo largo de todo el período de estudio (2001-2016), donde destaca la tendencia a la fragmentación con el paso de los períodos anuales de sesiones:

Figura 1: Evolución del NEPp entre 2001 y 2016



Nota. Elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2015).

3. Control al ejecutivo y producción legislativa

Esta creciente atomización e inestabilidad de los grupos parlamentarios tuvo efectos en la capacidad del Congreso de ejercer sus facultades constitucionales, inclusive las de control al ejecutivo. Por ejemplo, de las mociones de interpelación presentadas durante el período 2001-2006 solo 8 de 22 lograron los votos para llevarse a cabo; entre 2006 y 2011, 10 sobre 40; y de 2011 a 2016, 19 sobre 41.

Una cuestión similar sucedió con las mociones de censura. Se presentaron, respectivamente, 9, 12 y 12. De todas ellas, solo prosperaron dos, siendo la última la presentada ante la primera ministra Ana Jara (2015). No obstante, en numerosas ocasiones los ministros y, en menor medida, los primeros ministros, abandonaron su cargo por la mera amenaza de la oposición de llevar a cabo alguna moción (García Marín, 2019). Así, la labor de las comisiones en cuanto a su control político tuvo un rol ambivalente: por un lado, como señalan algunos autores (Levitt, 2012, p. 192) destacaron por su bajo nivel técnico; por otro lado, durante el mandato de Humala se llevaron a cabo varias comisiones de investigación con respecto al quinquenio previo, suponiendo en varios casos una importante vía de fiscalización a posteriori respecto a la tarea de gobierno de García. Las principales conclusiones e informes de estas comisiones, por cierto, fueron invalidadas por la justicia por cuestiones de forma, lo que invita a pensar nuevamente en el nivel técnico de los legisladores.

Con base en los propios datos de la Cámara, durante el período 2001-2006 solo el 26,9% de los decretos de urgencia fueron analizados por la Comisión de Constitución y Reglamento, siendo un porcentaje más alto para los decretos legislativos: 48%. Un hecho a destacar es que el Congreso derogó 41 de los 205 decretos legislativos que emitió Toledo, lo que supuso un porcentaje del 22%. Con respecto a los decretos urgentes, García emitió una cantidad considerable en comparación con Toledo y Humala, pero no tanto con los presidentes que le antecedieron y que contaron con congresos conformados por mayorías oficialistas. Aun así, de los 383 decretos de urgencia, 18 fueron derogados por el Congreso y 5 por el Tribunal Constitucional. En cuanto a Ollanta Humala, durante su mandato emitió 131 decretos legislativos, de los cuales solo uno fue derogado por parte del Congreso (DL 1198). Obtuvo, además, siete autorizaciones legislativas. En relación con los decretos de urgencia, dispuso del menor número desde 1980, por debajo incluso de Paniagua: 53, siendo derogado también uno solo de ellos.

Otro punto que ha de comentarse es lo relacionado a los proyectos o propuestas de ley, que incluyen las resoluciones legislativas y los decretos supremos, por lo que no debiera sorprender el elevado éxito que encontraron los ejecutivos en este ámbito en comparación con los demás actores con capacidad para presentar dichos proyectos en la Cámara. Con respecto a los presentados por las fuerzas parlamentarias, en términos agregados se alcanzaron muy bajas tasas de éxito. Entre 2001 y 2006 la tasa de éxito agregada del Congreso fue del 7%, y de los propuestos por el

ejecutivo, un 63%. Entre 2006 y 2011, estos valores se ubicaron en el 17,2% y 57,5%, respectivamente. Por contra, entre 2011 y 2016 los indicadores fueron del 19,7% y 27,6%, lo que refleja una convergencia entre ambas instituciones y una creciente debilidad del ejecutivo en este ámbito. Levitt (Levitt, 2012, p. 172) señala la cuestionable importancia de un porcentaje relevante de los proyectos de ley que se presentaron entre 2001 y 2006, hecho que también puede identificarse para períodos posteriores. A este respecto, puede añadirse que del total del período de estudio (25173) se publicaron finalmente un tercio de los proyectos de ley: 7794 (30,9%). Además, de aquellos que no se publicaron, la mayoría no pasaron de las comisiones (52,4%). No obstante, el primer quinquenio destacó por una elevada producción legislativa, ya que los 4909 proyectos de ley o resoluciones publicados superaron en gran medida a la suma de los dos siguientes períodos: 1384 (2006-2011) y 1501 (2011-2016). Razón de ello, podrían inferirse dificultades crecientes para alcanzar mayorías legislativas.

En relación con la aprobación exclusiva de leyes, durante el mandato de Toledo el 35% de ellas procedieron del ejecutivo (Levitt, 2012, p. 169), mientras que, como Patriau indica (Patriau, 2014, p. 6), el 42,3% provinieron del ejecutivo en el quinquenio de García y, con base en el Congreso, el 40,6% fueron presentadas durante el periodo de Ollanta Humala. Con respecto a los mandatarios previos, Levitt resume la información de otras investigaciones, señalando que, durante el primer mandato de García, entre el 21% y el 31% de las leyes publicadas partieron del ejecutivo (Levitt, 2012, p. 169); durante el primer bienio de Fujimori (caracterizado por su minoría en el Parlamento y con un enfrentamiento abierto contra este) la cifra rondó el 19% y, desde entonces y hasta el año 2000 (con dominio de la Cámara), ascendió al 76,1%. Ciertamente ha de reconocerse que el período 1992-2000 albergó peculiaridades que distorsionaron las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

De igual modo, hay que señalar que la Constitución habilita a otros actores la presentación de proyectos de ley, cuyas tasas de éxito se situaron en el 24,3% (sobre 90 proyectos de ley) entre 2001 y 2006; 21,6% (81 proyectos de ley) entre 2006 y 2011; y, finalmente, 21,3% (49 proyectos de ley) entre 2011 y 2016. Véase a continuación la producción normativa desde 1980 hasta 2016:

Tabla 4: Decretos y leyes por mandato presidencial, 1980-2011

Presidente	Decretos legislativos (a)	Decretos de urgencia (a)	Leyes publicadas (b)	Total
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1271	1517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
Total	1385	4276	5061	

Nota. (a) (Tanaka y Vera, 2010, p. 101) para datos hasta 2011; (b) (Levitt, 2002, p. 172) para datos hasta 2001; para el periodo 2011-2016, la información fue una elaboración propia con base en los datos del Presidencia de la República (2018).

Por otro lado, véase el reparto de los cargos en los principales órganos del Congreso y el éxito del oficialismo. La Presidencia de la Cámara solo fue dirigida en dos ocasiones por un parlamentario opositor: entre el 26 de julio de 2004 y el 26 de julio de 2005 (PPC), y entre el 26 de julio de 2015 al 26 de julio de 2016 (Alianza para el Progreso). Algo similar ocurrió con la Comisión de Constitución y Reglamento para todo el período de estudio. La Mesa Directiva y el Consejo Directivo escenificaron, para los casos de PP y PNP, la pérdida de congresistas en sus bancadas, pasando en ambos casos a ser segundas fuerzas en estos órganos en cuanto a vicepresidentes y portavoces, respectivamente. A su vez, esto puede estar relacionado con la facultad de iniciativa legislativa del ejecutivo que, en todo caso, y en lo que a producción de leyes se refiere, sí ha mostrado una clara diferencia entre los tres presidentes objeto de estudio y con quienes les precedieron, ya que incluso durante el breve mandato de Paniagua todos ellos se caracterizaron por una producción normativa mayor por vía de los decretos, más que por leyes elaboradas en el legislativo (Tabla 4). En este sentido, el período 2001-2016 marcó un cambio sustancial, pues el Congreso tuvo un mayor peso en la elaboración legislativa.

De igual modo, otro tipo de control político, pero también de compartir la agenda de gobierno, es la moción de confianza, referida en este caso a la aprobación de los PCM luego de ser propuestos por el jefe del Estado, los cuales contaron con apoyo limitado de la Cámara.

Tabla 5: Voto de confianza a presidentes del Consejo de Ministros, 2001-2016

Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Presentes
Período presidencial de Alejandro Toledo (2001-2006)				
Dañino	106	0	1	107
Solari	57	1	20	78
Merino	61	1	17	79
Ferrero	49	6	44	99
Kuczynski	60	6	29	95
Período presidencial de Alan García (2006-2011)				
Jorge Del Castillo	75	18	23	16
Yehude Simon	61	16	10	77
Velásquez	68	14	11	95
Chang	51	17	4	72
Rosario Fernández	46	0	28	76
Período presidencial de Ollanta Humala (2011-2016)				
Salomón Lerner	90	0	33	123
Oscar Valdés	71	0	34	105
Jiménez Mayor	73	38	2	113
César Villanueva	74	39	1	114
René Cornejo	66	52	9	127
Ana Jara	55	54	9	118
Pedro Cateriano	73	10	39	122

Nota. Para 2001-2011 se utilizó la información del trabajo de Campos (Campos, 2014, p. 32); para 2011-2016, la información fue una elaboración propia con base en los datos del Congreso de la República (Congreso de la República, 2016).

En efecto, prácticamente todos los PCM recibieron escasos apoyos de terceras bancadas, además de una tendencia decreciente, a excepción de los últimos primeros ministros de cada período. Dadas las mayorías precarias de las que dispusieron los ejecutivos en este tiempo, no debieran sorprender las escasas alianzas que se trazaron en el legislativo por parte del oficialismo. Es decir, estas alianzas fueron pocas y cuando se llevaron a cabo no lograron sustentar grandes mayorías. Este fue el caso del acuerdo entre el PP y el FIM durante la presidencia de Toledo, alianza pública y estable que se materializó tanto en el Congreso como en el ejecutivo. Durante el gobierno de García, en cambio, su aliado más

recurrente fue el fujimorismo, aunque no se plasmó de manera pública y formal. Igualmente fue el caso, *grosso modo*, de Humala con el PP, agregando la entrada de algunos ministros y logrando acuerdos puntuales en el Congreso.

Uno de los motivos que explican esta ausencia de acuerdos estables y/o coaliciones en torno al oficialismo fue el desgaste que los ejecutivos sufrieron durante sus mandatos, así como el castigo electoral que padecieron tras abandonar la presidencia. La inestabilidad ejecutiva pudo derivar en un escaso atractivo para las bancadas no oficialistas de entrar en el gabinete; así como la necesidad de pactar con varios grupos parlamentarios para alcanzar mayorías sólidas en el Congreso pudo evidenciar la fragilidad y dependencia de los ejecutivos para mantener una agenda de gobierno viable. Muestra de ello son los escasos y breves apoyos que obtuvieron los PCM, figura que, recuérdese, descansa sobre la lógica de compartir gobierno entre el legislativo y el ejecutivo. Pero la inestabilidad del ejecutivo y los pocos apoyos obtenidos exhiben que tal acuerdo y cooperación no se produjo de manera recurrente.

Una explicación a esta falta de acuerdo entre poderes y a la baja efectividad en el empleo de facultades constitucionales fue la elevada fragmentación parlamentaria. Esta se mostró en la dificultad que tuvo la oposición para pergeñar mayorías que pudieran elevar la efectividad de sus medidas o la viabilidad de su planteamiento. Véase el caso de las mociones de censura que no se llegaron a votar por la falta de apoyos previos o por el dominio que el oficialismo mantuvo en los principales órganos de la Cámara, a pesar de su marcada minoría. Es decir, la fragmentación y creciente atomización afectó a todas las bancadas. En el caso del oficialismo, le impidió conformar sólidas coaliciones que condujeran a un dominio o, al menos, a una pactada política de gobierno con el Congreso. En cuanto a la oposición, la atomización le incapacitó para controlar y condicionar más al ejecutivo, resultando en un Congreso no obstructivo ni reactivo.

Por otro lado, un factor que afectó a la eficacia del Congreso a la hora de desplegar sus facultades puede encontrarse en las propias características del sistema de partidos peruano. En efecto, como muchos autores han destacado (Batlle, 2009; Dargent y Muñoz, 2012; García Marín, 2023a; Levitsky, 2018; Tanaka, 2010), las organizaciones partidarias peruanas son, en la mayoría de los casos, vehículos electorales al servicio de las élites políticas, donde los vínculos programáticos, la cohesión parlamentaria o el nivel técnico son muy bajos. Así mismo, el personalismo es

dominante y los parlamentarios mantienen una elevada autonomía con respecto a los votantes y a su partido, de ahí que sea difícil identificar coaliciones estables en el período analizado, pero una muy elevada volatilidad parlamentaria y creciente NEPP en el transcurso de un mismo quinquenio presidencial. Esta baja institucionalización del sistema de partidos no es exclusiva del Perú, y pueden encontrarse investigaciones comparadas, a nivel latinoamericano, que indican una creciente volatilidad y desinstitucionalización en otros regímenes políticos (Alcántara, 2019; Nocetto et. al., 2020), aunque el Perú sí supone uno de los sistemas de partidos más inestables de la región (Jaramillo, 2023; Levitsky, 2018). En este sentido, no debe olvidarse que el sistema de partidos peruano aún está en fase de consolidación, siendo 1990 la fecha que pudiera establecerse como el inicio del colapso del sistema partidario.

En consecuencia, puede afirmarse que la Cámara fue más combativa y eficaz ante el ejecutivo en lo que se refiere a su composición –mociones a ministros y primeros ministros– que en cuanto a las medidas de revisión normativa. Véase la elevada rotación de primeros ministros y sus escasos apoyos parlamentarios a lo largo de los 15 años de estudio, y, al contrario, la mayor tasa de éxito legislativo de los gabinetes y la baja revisión de decretos por parte del Congreso. Es decir, el sistema de partidos y la relación de mayorías parlamentarias influyeron en las relaciones entre ambos poderes y en su propio funcionamiento, aunque de diferente manera para cada uno de ellos. La atomización parlamentaria permitió al ejecutivo sacar adelante, en términos razonables, su agenda legislativa, aunque la falta de apoyos estables amenazara y cuestionara la permanencia de sus gabinetes de manera continua. En cuanto a la oposición, le dificultó el dominio de la Cámara en lo que se refiere a sus principales órganos, la creación normativa, la revisión de decretos y el control político en términos generales. En relación a la cooperación entre ambos poderes, el gobierno dividido y la debilidad de la oposición limitaron el uso del decreto legislativo, que requiere de un acuerdo entre ambos poderes, y potenciaron la mencionada fagocitación de las bancadas y de los gabinetes. De igual modo, ni las tasas de reelección parlamentaria fueron apreciables, ni los ejecutivos salientes pudieron presentar candidatos competitivos a elecciones presidenciales posteriores. Es decir, el desgaste político afectó tanto a parlamentarios como a ministros, primeros ministros y presidentes.

Por último, subráyese que el índice ICPCP (Alcántara et al., 2005) concede al legislativo peruano la máxima puntuación en América Latina en

capacidad de control político. Sin embargo, y como se acaba de comentar, no puede decirse que el legislativo peruano se caracterizara por ser un poder obstructor o poco dialogante entre 2001 y 2016. El número de cesiones legislativas, la baja revisión de los decretos, las votaciones de investidura y los bajos apoyos en el Congreso para sacar adelante interpelaciones invitan a pensar que el legislativo mantuvo, sobre todo, una actitud pasiva o de acuerdos muy puntuales en términos generales, pero no terminaron ni se obstruyeron las relaciones entre ambos poderes del Estado. Por contra, cuando la Cámara desplegó mecanismos de control político o presentó proyectos de ley, su éxito fue limitado. Una excepción parcial se dio durante el último quinquenio de estudio, donde el Congreso ostentó un mayor protagonismo en la producción legislativa, además de ganar la única moción de censura ante un primer ministro desde 1963 y hasta 2016. Humala, además, dirigió el gabinete más inestable en lo que se refiere a permanencia de ministros y primeros ministros, a pesar de que el tamaño de su bancada, en un inicio, fue del 36%, un valor similar al de Toledo y García (37% y 30%, respectivamente).

4. Conclusiones

El legislativo peruano no pudo desplegar de manera plena sus facultades de control al ejecutivo por falta de acuerdos entre los grupos parlamentarios opositores. Esto pudo estar directamente relacionado con la fragmentación en la Cámara, así como con la baja cohesión ideológica y programática de los grupos parlamentarios. Ni el oficialismo ni la oposición pudieron conformar alianzas estables y suficientes para poder desplegar sus capacidades en la Cámara, dado el elevado número efectivo de partidos y los efectos que esto produjo a la hora de alcanzar mayorías legislativas (Alcántara, 2004; Chasquetti, 2001; Duverger, 1992; Linz, 2013; Mainwaring, 1995; Pérez-Liñán, 2003). Por ejemplo, y como se mostró antes, en términos globales la tasa de éxito legislativo fue baja, pero también la revisión de decretos o la presentación efectiva de mociones de censura. El oficialismo, por su parte, mostró dificultades para lograr mayorías que aprobaran sus candidatos a primer ministro, aunque sí pudo obtener varias cesiones legislativas, además de hacer uso elevado del decreto y controlar las principales instituciones de la Cámara.

Pudiera hablarse, por tanto, y siguiendo las tesis de O'Donnell (O'Donnell, 1994), Albala (Albala, 2009) y Reniú y Albala (Reniú y Albala, 2012), de cierto aislamiento por parte del presidente de la república,

hecho recurrente en la región bajo minorías oficialistas en el legislativo. De igual modo, puede destacarse la estabilidad institucional del Perú, pues el país pudo recuperar el orden democrático tras la breve transición de Paniagua, aunque no puede señalarse una elevada cooperación entre poderes. Esto permite reiterar la importancia del análisis del sistema de partidos como variable explicativa en cuanto al desempeño de las instituciones políticas. En este sentido, han de rescatarse los estudios de Shugart y Carey (Shugart y Carey, 1992) y de Linz (Linz, 2013) entre otros, quienes relacionan la estabilidad democrática con el exitoso desempeño del ejecutivo en el Congreso, o los estudios de Mayer (Mayer, 2012), que destacan los bajos incentivos para la cooperación entre ambos poderes. Es aquí donde puede situarse el caso peruano, ya que la baja creación de coaliciones en el gobierno, así como la escasa afiliación partidaria de los ministros sugiere una baja negociación entre diferentes fuerzas partidarias.

No obstante, la falta de cooperación generada por la fragmentación parlamentaria no fue sinónimo de obstrucción ni de reacción, especialmente por parte del legislativo, pero tampoco por el predominio y protagonismo del legislativo (aun *via decreto*) por parte del ejecutivo. Más bien, ambos poderes operaron de manera disfuncional por el multipartidismo atomizado y la incapacidad para alcanzar acuerdos duraderos en el tiempo, hecho observado en otros países de la zona, como es el caso de Brasil (Aleman et. al., 2011).

Todo ello, en un entorno donde las organizaciones partidarias peruanas se han convertido en meros formalismos para acceder a las instituciones políticas, sin apenas ligazón programática e ideológica con sus candidatos y con considerable debilidad e inestabilidad internas. La elevada volatilidad parlamentaria (la más alta de América Latina entre 1980 y 2016), la variación de marcas y coaliciones electorales o el transfuguismo son prueba o resultado de ello. A esto súmense el liderazgo personalista y las alianzas post-ideológicas que se produjeron en el período de estudio analizado. La penetración territorial fue baja y, además, decreciente en el período de estudio (Seifert Bonifaz, 2014; 2016), pudiéndose hablar en contraposición de una creciente regionalización electoral. A su vez, la polarización fue elevada, en especial en torno al legado del fujimorismo como ideología de gobierno y del discurso antipolítico (Levitsky y Loxton, 2013; Romero Reyes, 2018).

Por tanto, y como era de esperarse, esta baja institucionalización del sistema de partidos tuvo un tránsito al legislativo. Ahora bien, lo cierto es que la senda recorrida por las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo

peruanos en el período de estudio podría haber seguido el camino iniciado por Ecuador y Bolivia en los 90: fragmentación parlamentaria, presidentes débiles y colapso del sistema de partidos que derivaron en crisis políticas de primera magnitud, incluyendo salidas precipitadas de los jefes de Estado (Tanaka, 2010). Sin embargo, no sucedió así, lo que refuerza lo atípico de este caso de estudio, salvo que se considere su capacidad de anticipar lo sucedido en el quinquenio posterior que vivió cinco presidentes de la república y un cierre congresual. Aun así, se mantuvo el carácter democrático de la república en última instancia.



Reconocimientos

Se desea agradecer la contribución de los revisores del documento, quienes ayudaron a mejorarlo y definirlo con gran precisión.



Ignacio García Marín

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de la Universidad Autónoma Metropolitana (México), Investigador SNI-1. Especialista en el análisis de instituciones políticas y sus efectos en la gobernabilidad y la democracia Latinoamericanista.

Referencias

- Albala, A. (2009). *Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005)* (Serie América Latina No. 29). CIDOB. https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/coaliciones_gubernamentales_y_regimen_presidencial_incidencia_sobre_la_estabilidad_politica_el_caso_del_cono_sur_1983_2005
- Alcántara, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros* (Serie: América Latina No. 3). CIDOB. https://www.cidob.org/publicaciones/series_pasadas/documentos/america_latina/partidos_politicos_en_america_latina_precisiones_conceptuales_estado_actual_y_retos_futuros
- Alcántara, M. (2013). *Sistemas políticos de América Latina. América del Sur (Volumen 1)*. Tecnos.

- Alcántara, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 28, 1-24. https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_1
- Alcántara, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, E., Ponce, A. and Sagarzazu, I. (2011). Legislative Parties in Volatile, Nonprogrammatic Party Systems: The Peruvian Case in Comparative Perspective. *Latin American Politics and Society*, 53(3), pp. 57-81. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00125.x>
- Barrenechea, R. y Sosa Villagarcía, P. (2014). Perú 2013: la paradoja de la estabilidad. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 34(1), 267-292. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100013>
- Battle, M. (2009). *¿Volvieron los partidos? Del colapso a la aparente recomposición del sistema de partidos peruano* [Presentación de paper]. Seminario “Ciudadanos vs. partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa”, Salamanca, España.
- Campos, M. (2013). Congreso y Políticas Públicas [Caso Perú]. *Parlamentoscopio*, 9, 09-13.
- Campos, M. (2014). Relaciones ejecutivo-parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina* (pp. 319-359). CLACSO.
- Congreso de la República del Perú. 2016. Congresistas para el período parlamentario 2001-2011. https://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/?=undefined&m1_idP=4
- Coppedge, M. (7 y 8 de junio de 2001). Party Systems, Governability and the Quality of Democracy in Latin America [Paper Presentation]. Representation and Democratic Politics in Latin America organized by the University of San Andres and the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=7752a36906afa446602857a4076c1ac19de90b3d>
- Crabtree, J. (1994). La crisis del sistema partidario peruano (1985-1995). *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 35, 19-36. <https://doi.org/10.21678/apuntes.35.401>
- Dargent, E. y Muñoz, P. (2012). Perú 2011: Continuidades y cambios en la política sin partidos. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 245-268. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100013>
- Duverger, M. (1992). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ariel.
- García Marín, I. (2019). Presidencialismo y sistema de partidos: la parlamentarización peruana (2001-2016). *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 26(74), 127-163. <https://doi.org/10.32870/espiral.v26i74.7050>

- García Marín, I. (2023a). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 1-23. <https://doi.org/10.18566/apolit.v13n25.a02>
- García Marín, I. (2023b). Two Decades of Politics Without Parties, Growing Tensions Between Powers, and the Risk of Democracy in Peru. *Revista Andina De Estudios Políticos*, 13(1), 18-36. <https://doi.org/10.35004/raep.v13i1.231> <https://doi.org/10.35004/raep.v13i1.231>
- Jaramillo, C. (2023). "The Impossibility of Party Unity in Peru: Party Affiliation, Subnational Electoral Competition and Party Discipline (2011–2019). *Bulletin of Latin American Research*, 42(5), 649-662. <https://doi.org/10.1111/blar.13505>
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- Levitt, S. (2012). *Power in the Balance. Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. University of Notre Dame Press.
- Levitsky, S. (2018). Peru: The Institutionalization of Politics without Parties. In S. Mainwaring (Ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 326-356). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.012>
- Levitsky, S. and Loxton, J. (2013). Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes. *Democratization*, 20(1), 107-136. <https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738864>
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159-176.
- Levitsky, S. and Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781353>
- Ley 28617 de 2005 (Perú). Ley que establece la barrera electoral. 29 de octubre de 2005. <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/28617-oct-28-2005.pdf>
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In J. J. Linz y A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives (Volume 1)* (pp. 03- 89). Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J. (2013). Los peligros del presidencialismo. *Revista Latinoamericana de Ciencia Política Comparada*, 7, 11-31.
- Linz, J. J. y Valenzuela, A. (1997). *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Alianza Editorial.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88, 115-144.

- Mainwaring, S. and Torcal, M. (2006). Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization. In R. Katz and W. Crotty (Eds.), *Handbook of Political Parties* (pp. 204-227). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781848608047>
- Masías Núñez, R. y Segura Escobar, F. (2006). Elecciones Perú, 2006: complejidades y paradojas de una democracia aún vulnerable. *Colombia Internacional*, 64, 96-121. <https://doi.org/10.7440/colombiaint64.2006.05>
- Mayer, J. (2012). *Argentina en crisis: política e instituciones 1983-2003*. Eudeba.
- Meléndez, C. (2010). ¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras? Marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú. En C. Meléndez y A. Vera (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 161-182). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/173131/La%20iniciaci%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica.pdf?sequence=1>
- Meléndez, C. (2012). Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011. En *Análisis y Debate* (pp. 1-26). Friedrich Ebert Stiftung.
- Meléndez, C. y León, C. (2010). Perú 2009: los legados del autoritarismo. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 451-477. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200015>
- Nocetto, L., Piñeiro, R. y Rosenblatt, F. (2020). Uruguay 2019: fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 511-538. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000117>
- Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. *Working Papers: Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 63, 1-36.
- Nohlen, D. (2013). El Presidencialismo comparado. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos (RIAAE)*, 1, 6-23.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Ortiz de Zárate, R. (2011). *Biografías Líderes Políticos: Ollanta Humala*. Barcelona Centre for International Affairs.
- Patriau, E. (2014). El Congreso Peruano en el proceso de políticas públicas: influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, 22(43), 103-126. <https://doi.org/10.18504/pl2243-103-2014>
- Payne, M. (2006). El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos. En M. Payne, D. Zovatto y M. Mateo Díaz (Eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 91-128). BID e IDEA.

- Pérez-Liñán, A. (2003). Presidential crises and democratic accountability in Latin America, 1990-1999. In S. Eckstein and T. P. Wickham-Crowley, *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America* (pp. 98-129). University of California Press.
- Presidencia de la República. (2018). Base de datos de producción legislativa de la república. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales>
- Reniu, J. M. y Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 155, 101-150.
- Romero Reyes, A. (2018). Neoliberalismo, antipolítica y crisis de la política en el Perú. *Revista de Sociología*, 27, 53-69. <https://doi.org/10.15381/rsoc.voi27.18963>
- Rottenbacher, J. (2012). Vigencia del continuo ideológico izquierda/derecha durante las elecciones presidenciales de 2011 en Lima – Perú. *Revista de Psicología*, 30(2), 281-315. <https://doi.org/10.18800/psico.201202.003>
- Samuels, D. J. (2002). Presidentialized parties. The Separation of Powers and Party Organization and Behavior. *Comparative Political Studies*, 35(4), 461-483. <https://doi.org/10.1177/0010414002035004004>
- Seifert Bonifaz, M. (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales: las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Seifert Bonifaz, M. (2016). Volatilidad partidaria en el Perú. Repensando la institucionalidad democrática. *Politai*, 7(13), 35-51.
- Shugart, M. and Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/558>
- Tanaka, M. (2010). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. En C. Meléndez y A. Vergara (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 125-160). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/193257>
- Tanaka, M. y Vera, S. (2007). Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 27(especial), 235-247.
- Tanaka, M. y Vera, S. (2010). La dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos. La situación de la democracia en el Perú. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 87-114. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100006>
- Tavits, M. (2008). On the Linkage between Electoral Volatility and Party System Instability in Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 47(5), 537-555. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2008.00782.x>
- Torcal, M. (2015). Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable. *Anthropos*.

Tuesta, F. (2008). *El sistema de partidos en la región andina: construcción y desarrollo (1978-1995)* [Tesis doctoral, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio institucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/285>

Vargas León, C. E. (2005). El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas de 2001. *JCAS Occasional Paper*, 24, 2-30.

Recensiones

Moffitt, B. (2022). *Populismo. Guía para entender la palabra clave de la política contemporánea*. Siglo XXI Editores. 176 páginas¹.

El libro propone una aproximación al vasto panorama de los estudios contemporáneos sobre el populismo en el marco de las ciencias sociales. Se trata de la traducción al español, en una cuidada edición de Siglo XXI Editores, de la obra en inglés del académico Benjamin Moffitt, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Católica de Melbourne (Australia), quien ya cuenta con otras publicaciones sobre populismo en diferentes *papers*, compilaciones y *companions* de alcance internacional.

En esta ocasión se trata de un texto breve y conciso que resulta de utilidad como hoja de ruta para introducirse en el abigarrado campo de producciones académicas sobre el tema, tanto para estudiantes universitarios como para investigadores con experiencia en debates teóricos, metodológicos y conceptuales.

Como punto de partida, Moffitt señala el *revival* de la categoría como herramienta para caracterizar a líderes, movimientos y partidos de la política del siglo XXI, que han puesto en discusión el carácter disfuncional de las democracias contemporáneas. Asimismo, señala que en el uso político corriente –ampliamente extendido en todo el globo– el término *populismo* ha dejado de ser una mala palabra y se ha convertido en una etiqueta reivindicada por algunos actores, sin tintes peyorativos.

El objetivo principal del estudio es brindar pistas que ordenen el confuso panorama de la bibliografía académica sobre este concepto, cuya vastedad fue creciendo en los últimos veinte años, pero que se hizo todavía mayor a partir de la victoria de Donald Trump en Estados Unidos en 2016, el ascenso meteórico de varios partidos populistas en Europa y el

1 Andrés Abraham, Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina).

Correo electrónico: andresabraham@ffyl.uncu.edu.ar

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4371-2054>



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

fenómeno del Brexit. Según el autor, en el marco de la nueva catarata de estudios y publicaciones se requiere de una síntesis explicativa que ofrezca un mapa de los debates conceptuales, delimite las tradiciones teóricas y ofrezca claves introductorias frente a una bibliografía que a simple vista se presenta como inabarcable, y en algunos casos impenetrable (p. 18), en virtud del carácter denso y difícil que adquiere muchas veces la *lingua franca* de la teoría política.

Moffitt estructura la obra en cinco capítulos, que inicia con un recorrido sobre los debates fundamentales en torno a la categoría, y luego da paso al análisis de las implicancias normativas e ideológicas de esta en relación con otros conceptos centrales de la teoría política.

El primer capítulo presenta un esquema clarificador de la bibliografía académica, señalando la existencia de tres grandes corrientes abarcativas de las producciones recientes, a saber: el enfoque *ideacional*, el *estratégico* y el *discursivo-performativo*. Mientras el primero tiende a considerar al populismo como una ideología de contorno débil, según la caracterización de Cas Mudde, la segunda lo entiende como una praxis singular para llegar al poder y conservarlo. La tercera corriente presupone, por su parte, que el populismo es una modalidad de “construcción discursiva del pueblo” y de articulación de una identidad política que disputa el poder.

A partir de esa clasificación, se trazan los linajes intelectuales de cada cual, los aportes de los principales autores, sus argumentos fundamentales e igualmente las fortalezas y las debilidades de las aproximaciones analíticas. Además, se señala como premisa común de todas las teorizaciones la división dual del campo social a partir de la contraposición entre “pueblo” y “élite”. Pero, fuera de ese rasgo, se postula la existencia de matices y divergencias con relación a otros componentes, incluso entre autores de las mismas corrientes, por ejemplo, en lo que respecta a si el líder populista es o no un requisito esencial para que exista el fenómeno.

En vistas a un cotejo más general, se advierte que los enfoques varían principalmente en torno a tres diferenciaciones: 1) si el populismo se concibe de manera *binaria* o *gradacional*²; 2) si puede entenderse como

-
- 2 La concepción *binaria* implica distinguir a los fenómenos populistas de aquellos que no lo son, sin habilitar términos medios. Por su parte, la *gradacional* propone un espectro que permite identificar niveles de “intensidad” del carácter populista de los fenómenos políticos a partir de la presencia e incidencia de los distintos rasgos o componentes del populismo en los casos concretos.

atributo ideológico de los actores políticos o como una praxis que estos llevan a cabo y, finalmente, 3) en relación a las regiones globales que los autores han tendido mayormente a analizar. En tal sentido, se presenta a la corriente ideacional como un abordaje binario que considera al populismo un atributo circunscripto principalmente a Europa y América Latina; al enfoque estratégico se lo describe como gradacional, con una concepción del populismo como praxis y con foco en casos de América Latina, África y Asia. Finalmente, al discursivo-performativo se lo entiende también como gradacional y relativo a una praxis, pero se lo considera el más abarcativo en cuanto a espacios geográficos (global).

En el marco de esa distinción, Moffitt encuadra sus propios aportes teóricos dentro del último enfoque, aunque señalando que su comprensión del populismo responde a dos presupuestos: i) que no se trata de un fenómeno estrictamente antipluralista, y ii) que su desenvolvimiento puede expresarse indistintamente por medio de líderes, movimientos y/o partidos populistas que adoptan su forma y le dan un contenido particular.

A modo de balance, se plantea que hay puntos de intersección entre los distintos enfoques y que ello refleja cierta madurez en el campo de los estudios sobre la materia, siendo manifiesto, además, que la cantidad de producciones académicas es una prueba de la vitalidad del concepto y no, como entienden algunos, de su inutilidad.

El segundo capítulo analiza la relación entre el populismo, el nacionalismo y el nativismo, y da cuenta de una imbricación significativa para intentar comprender la expansión del fenómeno contemporáneo de los populismos de derecha, que han abierto una serie de interrogantes en el escenario europeo y mundial. Al respecto, se discute con el estudio pionero de Mudde (2007) sobre la derecha radical populista europea, del cual se desprende que los partidos surgidos de ella combinan elementos centrales como el nativismo, el autoritarismo y el populismo.

Respecto del nacionalismo, se entiende que, si bien puede ir de la mano con un proyecto político como el populismo, puede existir por separado y no necesita operar de manera conjunta con este en el escenario político. A pesar de ello, se advierte sobre una sutil diferencia en la forma en que la derecha y la izquierda utilizan el nacionalismo en el primer caso: mientras la derecha tiende a definir al “pueblo”, equiparándolo con el grupo nacional de pertenencia –pudiendo adquirir sentidos raciales o étnicos–, la izquierda lo entiende como algo ajeno al nativismo e incorpora más bien la problemática del imperialismo y de ciertas

derivaciones del problema de la participación política en el marco del Estado-nación concebido como plural en lo étnico o lo racial.

El tercer apartado, por su parte, se aboca a la relación entre populismo y socialismo, retomando claves interpretativas ya discutidas ampliamente en la teoría política, esta vez para comprender los populismos de izquierda y algunos de los enfoques que reivindican a este subtipo como una vía para alcanzar una democracia radical y revitalizada. La relación se retrotrae a los rasgos de las primeras experiencias históricas de finales del siglo XIX catalogadas como populismo (en Rusia y Estados Unidos), pasando luego a los populismos clásicos latinoamericanos y a los fenómenos que se dieron en esa región a principios del siglo actual. A partir de ello, también se plantea un balance sobre los populismos de izquierda realmente existentes de los últimos decenios.

En este contexto, se entiende que socialismo y populismo se han asociado en varias experiencias históricas, pero que en otros casos hubo contrastes y se siguieron caminos diferentes, principalmente a partir del debilitamiento de las identidades de clase que siguió a la crisis del Estado de Bienestar. Si bien se reconocen puntos en común, se advierten igualmente matices o diferencias en el lazo entablado por esta ideología con el populismo, entre ellos, cómo se concibe la articulación de “el pueblo”. Finalmente, se dialoga críticamente con los planteos de autores como Laclau o Mouffe, quienes abogaron por el carácter superador del populismo de izquierda en relación con las falencias de la democracia y reivindicaron su carácter de nueva savia capaz de reverdecer el programa socialista.

El penúltimo capítulo explora los modos en que los populismos entienden y se vinculan con los principios angulares del liberalismo. Allí se trae a colación una de las reflexiones centrales de los debates contemporáneos sobre el fenómeno: si este constituye una amenaza, o una vía de remisión para la democracia liberal como tal. La primera precaución, según Moffitt, es la necesidad de reconocer en la democracia liberal la existencia de un componente o polo propiamente democrático y de otro liberal, ambos constitutivos e imbricados, pero que pueden analizarse por separado. Así, se plantea que no es objeto de discusión las credenciales democráticas del populismo, pero sí su carácter no liberal. Ello, sin embargo, no debe llevar a una interpretación taxativa, pues según han mostrado muchos de los populismos de derecha contemporáneos –y otros tantos de izquierda–, es posible reconfigurar o remitir desde la lógica populista a varios *tropos* liberales. Otra salvedad necesaria, que se

advierde como presupuesto analítico, es la consideración del tipo o *versión* de liberalismo a la que se remite para examinar el populismo.

Ahora bien, en diálogo con publicaciones que intentaron teorizar sobre esa conexión, y también con algunos análisis empíricos, Moffitt señala que tanto los populistas de derecha como los de izquierda manifiestan una cuota importante de “iliberalismo” a la hora de entender las instituciones y los procedimientos, e igualmente en relación a la idea de “el bien” en la sociedad. Pero, en ese marco, el autor también marca matices, entre otras cosas, al analizar cómo las derechas populistas recientes han convertido al liberalismo en un “arma” y han exacerbado su defensa en diversos planos, como por ejemplo la libertad de expresión. De igual manera, reflexiona sobre la difícil relación entre los populismos de izquierda y el pluralismo político a partir de la preconcepción del pueblo como algo puro y moralmente homogéneo, o de su vínculo con las instituciones independientes o los contrapoderes, aunque reconoce su mayor vocación liberal en cuestiones de género y sexualidad.

En definitiva, para Moffitt no es posible entender al liberalismo y al populismo como elementos antitéticos, sino que la relación debe analizarse en casos concretos que indaguen por elementos claves como la visión que se tiene del pueblo o la adopción que se hace de ciertos *topoi* del canon liberal. Fuera de ello, a su entender, la cuestión de las etiquetas y los solapamientos son moneda corriente y poco asibles a una caracterización general.

Por último, el apartado final presenta una reflexión sobre el difícil vínculo entre populismo y democracia. Al respecto, se contraponen reflexiones que advierten sobre la *potencialidad* del populismo como vía para revitalizar la democracia con otras que, por el contrario, lo presentan como un desvío o anomalía, orientados a desfigurar sus contornos (y que pueden llevar a una deriva autoritaria). Frente a tal clivaje interpretativo, el autor sostiene que la percepción que se proponga dependerá, en definitiva, de los posicionamientos de los autores a la hora de comprender tanto la noción de democracia como los rasgos principales y los efectos de la irrupción populista en el orden político. Resulta sugerente, como premisa para tal reflexión, una cita de la politóloga italiana Nadia Urbinati (2008), que sugiere que el debate sobre populismo es, en definitiva, una disquisición sobre las interpretaciones de la democracia.

En lo que respecta a la percepción negativa, se entiende que hay atributos del populismo que amenazan tanto al componente de liberalismo como al de democracia, en concreto, la caracterización que se hace de “el pueblo” y el tratamiento dado a la oposición. En virtud de ello, según esta

lectura, queda siempre latente la posibilidad del desplazamiento del populismo hacia un orden híbrido, con diferentes grados de autoritarismo.

Por su parte, las miradas benignas remiten a la democracia *radical* y a las esperanzas que esta cifra en el populismo como fenómeno redentor y de salvaguarda de su sentido primigenio, capaz de romper el *statu quo*, revitalizar la competencia o la representación y renovar la democracia en nombre del pueblo, conforme se desprende de los postulados de Mouffe y Laclau.

Como puede verse, ambas posiciones traslucen miradas diferentes del funcionamiento de la democracia y esencialmente discrepan respecto de si el populismo es una maldición o una cura para la democracia liberal (Moffitt, 2022, p. 147). En tal sentido, el apartado dialoga con una propuesta de Cristóbal Rovira Kaltwasser (2011), relativa a la necesidad de considerar en los casos empíricos, a partir del impacto concreto del populismo en el orden político, la competencia electoral y las instituciones para así determinar si debe ser concebido como una amenaza al canon democrático, o un correctivo en relación a las falencias y rasgos disfuncionales de la democracia liberal en su devenir como experiencia histórica.

Otro debate no menor que el autor trae a colación es el relativo a la primacía del rol del líder en el fenómeno populista. Más allá de la aludida disquisición sobre el carácter indispensable o no de este como elemento constitutivo, resulta relevante el abordaje de dicho rol en relación a la cuestión de la deriva autoritaria y a las consecuencias que su rol protagónico tiene en el carácter y alcance real de la participación política de los sectores interpelados y movilizados.

Como conclusión general, el autor postula que la teoría constituye un prisma que influye en la manera cómo se percibe al populismo, en los ejemplos que se seleccionan e igualmente en la manera en que se entiende o se percibe que puede funcionar mejor la democracia. A la vez, plantea una reflexión relativa a la diáda entre los abordajes empíricos y los juicios normativos, en donde subyace también una distinción entre aquellos que consideran al populismo como un epifenómeno dentro del marco de la democracia y quienes lo entienden como algo completamente ajeno y contraproducente para esta.

Cabe señalar, a modo de crítica, que la clasificación esbozada no incorpora referencias ni autores del ámbito académico latinoamericano, y tampoco obras de habla hispana (salvo el caso de Ernesto Laclau, a quien cita desde su bibliografía en inglés, e igualmente una colaboración en ese idioma de Torcuato Di Tella, en una compilación de 1965). Ello

evidencia que el recorrido bibliográfico pasa prácticamente por alto los aportes del estructuralismo y de otros aportes y abordajes contemporáneos circulantes en estas latitudes, por fuera del *mainstream* académico europeo-norteamericano de la disciplina y de los estudios actuales que rastrean los antecedentes teóricos sobre el tema.

A pesar de esta última observación, la obra se presenta como una síntesis sólida y clarificadora sobre las producciones teóricas contemporáneas relativas al populismo como categoría en las ciencias sociales, e igualmente brinda sugerentes reflexiones sobre su articulación con otros tópicos angulares del pensamiento político –clásico y contemporáneo– y sobre las premisas necesarias para el abordaje situado de la casuística histórica. En tal sentido, es una guía útil para pensar el problema del populismo como fenómeno histórico, pero también contemporáneo, desde una perspectiva global.

Referencias

- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>
- Rovira Kaltwasser, C. (2011). The Ambivalence of Populism: Threat or Corrective for Democracy. *Democratization*, 19 (2), 184-208. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572619>
- Urbinati, N. (2008). Democracy and Populism. *Constellations*, 5(1), 110-124. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00080>

Normas para autores y autoras

La revista *Ciencia Política* es una publicación semestral que recibe de manera permanente artículos inéditos relevantes en las áreas de la Ciencia Política. Para postular un artículo a la revista se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

Criterios formales

El documento debe presentarse en formato Word y la extensión no debe superar 12.000 palabras, debe estar fuente Times New Roman, tamaño 12 alineado a la izquierda. En la primera página debe consignarse el título de artículo en español (o idioma original) y en inglés, nombres completos de los autores del texto, filiación institucional más reciente, correo electrónico (preferiblemente institucional), resumen que no supere 150 palabras, *abstract* de la misma extensión, palabras clave y *keywords* (máximo 7).

** Recomendamos que las palabras claves no estén incluidas en el título del artículo y que hagan parte del Tesoro de la Unesco.

Las notas al pie página deben reducirse al mínimo: sólo se usan en el caso de complementar información, explicar brevemente una idea o comentar una idea al margen.

Es fundamental que todas las referencias bibliográficas estén en el cuerpo del texto y consignadas en la lista bibliográfica final de acuerdo con el sistema de citación *American Psychological Association* (APA) sexta edición. En lo que sigue, daremos ejemplos de las citas más comúnmente empleadas, para información adicional debe consultarse el Manual de citación mencionado.

Criterios de citación

Citas en el cuerpo del texto

Seguimos el sistema de citación parentético de Autor-Año del manual APA. Las citas nunca deben estar en los pies de páginas, así sean referencias indirectas, y deben ubicarse convenientemente.

Cuando las citas superan las 40 palabras, se separan en un párrafo aparte, se pone una sangría de 1 pulgada y se reduce un punto el tamaño de la letra. En estas citas no se usan comillas y no se ponen en cursivas, a menos que la cita esté en otro idioma. La puntuación original de la cita se ubica antes del paréntesis.

Ejemplo:

Inversamente si los judíos mismos deben devenir-judío, las mujeres devenir-mujeres, los niños devenir-niños, los negros devenir-negro, es en la medida donde sólo la minoría puede ser de *médium activo* para el devenir, pero en condiciones tales que ella cesa a su vez de ser un conjunto definible en relación con la mayoría. (Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

Citas indirectas

Debe tenerse en cuenta que las citas indirectas siempre deben estar referenciadas en el cuerpo del texto. Siguiendo el Manual, no se utilizan las abreviaturas *ibíd.*, *id.*, *cf.*, *cit. en.*, *op. cit.*, entre otras.

Para las paráfrasis debe ponerse la palabra “véase” seguido del apellido, el año y, si se quiere, las páginas.

Ejemplo:

El primero proviene de su relación con autores como Schopenhauer, Nietzsche y Freud, pensadores que efectivamente leyó (Véase González, 2014, pp. 64 y 99-100)

Un trabajo de un autor

Se pone el apellido del autor, el año de publicación entre comas y el número de página en el que se encuentra la referencia precedido de la abreviatura “p.” o “pp.” (en plural). Toda la información debe ir entre paréntesis.

Ejemplo:

(Capote, 2007, p. 328)

Un trabajo de dos autores

Se pone el apellido de los dos autores en el orden original de la fuente y se unen con una “y”. La revista no usa el símbolo “&” en ningún caso, pues en español la conjunción correcta es “y”.

Ejemplo:

(Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

Un trabajo de múltiples autores

Cuando el trabajo citado tiene de tres a cuatro autores, en la primera aparición en el texto se incluyen todos los nombres de todos:

Ejemplo:

En su estudio, Hernández, Rodríguez y Pineda, establecen las diferencias conceptuales...
(Hernández et al., 1997, pp. 77-78)

Si el texto tiene más de cinco autores, desde la primera mención se pone el apellido del primer autor seguido de la abreviatura “et al.”.

Varias obras en un paréntesis

Cuando en un mismo paréntesis aparecen varios trabajos citados, se separan por punto y coma y se ordenan alfabéticamente según el apellido del primer autor de cada trabajo:

(Balibar, 1995; Deleuze, 1969; Rocha, 1987)

Citas secundarias

Debe ubicarse entre paréntesis el texto de dónde se tomó la cita y agregar la frase “como se citó en”.

Ejemplo:

Según Monclús, Freire muestra con fuerza su militancia [...] (Monclús, como se citó en Mariño, 1996, p. 11)

Trabajos sin autor

Debe ubicarse en el paréntesis las primeras o suficientes palabras que aclaren el nombre del artículo entre comillas, seguido del año de publicación de la noticia.

Ejemplo:

Si hay un tema que los opositores al proceso de paz de La Habana han convertido en uno de los tantos caballos de batalla para arreciar en sus críticas, es el del reclutamiento de niños por parte de las Farc. (“Así fue la entrega”, 2016)

Leyes y decretos

Las normas APA no dan especificaciones para la manera en la que, en nuestro país, se citan las leyes. Por eso, en la revista *Ciencia Política* seguimos las orientaciones dadas por el *Manual de citación normas APA* de la Universidad del Externado de Colombia:

Constitución

Se pone “constitución” en abreviatura (Const.) seguido del año de la constitución y el artículo que se cita.

Ejemplo: (Const., 1991, art. 1)

Ley/Decreto

Se ubica el número de la ley, el año de la ley y el artículo que se cita.

Ejemplo: (Ley 99, 1993, art. 1)

Lista de referencias

La última sección del documento debe titularse “Referencias”. Allí deben consignarse todas las fuentes citadas en el cuerpo del texto, si una obra no ha sido citada textualmente, no debe estar en las referencias. Es importante tener en cuenta que las referencias deben estar ordenadas alfabéticamente, cuando haya más de una obra del mismo autor, debe organizarse desde la más antigua a la más reciente; debe ponerse en todos los casos el apellido del autor; si hay más de un texto del mismo autor con el mismo año, debe agregarse a, b, c, etc. al año de publicación.

Ejemplos de referencias comunes:

Libro:

Formato: Apellido, A. (Año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial.

Ejemplo: Agamben, G. (2006). *La comunidad que viene*. Madrid: Pre-textos.

Capítulo de libro:

Formato: Apellido, A. (Año). Título del cap. o sec. En *Título de la fuente* (pp. Intervalo del capítulo). Ciudad: Editorial.

Ejemplo: Foucault, M. (2007). ¿Qué es la crítica? En *Sobre la Ilustración* (pp. 3-52). Madrid: Tecnos.

Con compilador o editor

Formato: Apellido, A. (Año). Título del cap. o sec. En A. Apellido del compilador (Comp.), *Título de la fuente* (pp. Intervalo del cap. o sec.). Ciudad: Editorial.

Ejemplo: Pecheny, M. (2010). Political Agents or Vulnerable Victims? Framing Sexual Rights as Sexual Health in Argentina. En P. Aggleton y R. Parker (Eds.), *Handbook of sexuality, health and rights* (pp. 359-369) New York: Routledge.

** Para trabajos con compilador o editor, se usa el mismo formato, solo cambia la abreviatura.

Artículo de revista:

Formato: Apellido, A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), páginas citadas.

Ejemplo: Prohl, S. y Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

** No se ponen comillas en el título del artículo.

Noticias de diarios

Formato: Apellido, A. (mes día, año). Título de la noticia. *Nombre del diario*, Páginas.

Ejemplo: Gardeazábal, J. (septiembre 12, 2001). Miedo, la cuota del patriotismo. *El Espectador*, pp. B3-B4.

** Si la noticia no tiene autor, se pone solo el título de la noticia, seguido de la misma información.

Fuentes electrónicas

Es importante incluir la mayor cantidad de información posible (autores del texto, páginas, título de la publicación o de la fuente, volúmenes y números, editorial, ciudad, y el link correctamente referenciado).

No se incluye la fecha de recuperación a menos que el documento haya sido consultado mucho tiempo atrás de la elaboración del texto.

En lo que sigue, mostraremos algunos ejemplos de este tipo de documentos.

Artículo electrónico:

Formato: Apellido, A. (Año). Título del artículo. *Fuente electrónica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>

Ejemplo: Cabnal, L. (2010). Acercamiento a la propuesta de construcción de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En: ACSUR-Las Segovias (Ed.), *Asociación para la Cooperación con el Sur*. Recuperado de <http://www.acsur.org/Feminismos-diversos-el-feminismo>

Noticia publicada en un medio electrónico y sin autor

Formato: Título completo de la noticia. (mes, año). *Fuente electrónica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>

Ejemplo: Lilian Soto a favor del aborto y el matrimonio igualitario en Paraguay. (abril/mayo, 2013). *Ultima hora*. Recuperado de <http://www.ultimahora.com/lilian-soto-favor-del-aborto-y-el-matrimonio-igualitario-paraguay-n612223.html>

** Cuando las referencias no tienen fecha, se ubica en el paréntesis “s.f”.

Documento con autor corporativo

Formato: Nombre de la institución. (Año). *Título del documento*. Recuperado de <http://www.enlace.com>

Ejemplo: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de la mujer, CLADEM Paraguay. (2008). *Contexto Nacional*. Recuperado de <http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/70-cladem-paraguay>

Informes:

Formato: Apellido, A. (Año). *Título* (Informe de...). Ciudad: Institución.

Ejemplo: Isagen S.A.E.S.P. (2009). *Informe de gestión ambiental* (Informe de gestión ambiental). Bogotá: Isagen S.A E.S.P. Recuperado de: https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen_Informe__Ambiental.pdf

Conferencias:

Formato: Apellido, A. (mes, año). *Título*. Conferencia presentada en Nombre del evento, Institución, País, Ciudad.

Ejemplo: Bareiro, L. y Echauri, C. (junio, 2009). *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Documento de Trabajo presentado en el Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe, España, Madrid.

Tesis no publicadas

Formato: Apellido, A. (Año). *Título* (Tesis de...). Nombre de la universidad, ciudad, país.

Ejemplo: Aureano, G. (1998). *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. (Tesis de Doctorado). Université de Montréal, Montreal, Canada.

Leyes y decretos

Formato: Organismo que la decreta. (día del mes del año). Título de la ley. [número de la ley/decreto]. DO: [Diario oficial donde se encuentra] y/o Recuperado de

Ejemplo: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2 de agosto de 2012). Decreto 1640

“Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”.

DO: 48510.

Preparación de Recensiones

Las Reseñas no deben superar las 2500 palabras, debe estar en fuente Times New Roman, tamaño 12 a espacio sencillo. El título del texto reseñado debe ser el título de la reseña, allí debe consignarse toda la información editorial: autores del texto, título, ciudad, casa editorial y el número de páginas totales. Los autores deben consignar su nombre completo, correo institucional y filiación institucional reciente en un pie de página anclado a su nombre.

Las **Traducciones** deben tener la autorización del autor del texto original o de la casa editorial. Esta autorización se debe hacer explícita, pues se publicará en un pie de página de la traducción. También deben contar con los datos del autor ya mencionados.

Remisión de artículos y otros textos para publicación:

Todos los manuscritos serán recibidos al correo recipo@gmail.com o nuestra página de internet <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol> siguiendo las instrucciones de envío.

Normas para os autores

A revista *Ciencia Política* é uma publicação semestral que permanentemente recebe artigos inéditos relevantes nas áreas da Ciência Política. Para aplicar um artigo para a revista devem ser levados em conta os seguintes critérios:

Critérios formais

O documento deve ser apresentado no formato de Word e não deve exceder de 12.000 palavras, deve estar redigido em Times New Roman, com um tamanho de 12, alinhado à esquerda. Na primeira página deve ser indicado o título do artigo em espanhol (ou na língua original) e em inglês, os nomes completos dos autores do texto, a filiação institucional mais recente, o e-mail (de preferência o correio eletrônico institucional), um resumo que não seja superior as 150 palavras, um *abstract* com a mesma quantidade de palavras, a palavra-chave e as palavras-chaves (máximo 7).

****** Aconselhamos que as palavras-chaves não estejam incluídas no título do artigo e que apareçam no Unesco Thesaurus.

As notas de rodapé da página devem estar reduzidas até o mínimo e serem utilizadas somente no caso de complementar alguma informação, de explicar brevemente uma ideia ou de comentar uma ideia fora do tema.

É essencial que todas as referências estejam no corpo do texto e na bibliografia final segundo o sistema de citação da *American Psychological Association* (APA) sexta edição. Nos próximos parágrafos, vamos dar exemplos das citações mais usadas, para obter informações adicionais deve consultar o manual de citações mencionado.

Critérios para as citações

Citas no texto

Nós seguimos o sistema de citação parentética de Autor-Ano, do manual APA. As citações nunca devem estar nas notas de rodapé, mesmo que sejam referências indiretas, e devem ser colocadas convenientemente.

Quando as citações tenham mais de 40 palavras, serão redigidas em um parágrafo separado, recuado 1 polegada e o tamanho da fonte deve ser reduzido um ponto. Nestas citações as aspas não são usadas e o parágrafo não é colocado em itálico, a menos que a citação esteja em outro idioma. A pontuação original da citação será localizada antes dos parênteses.

Exemplo:

Inversamente se os próprios judeus têm que devir-judeu, as mulheres que devir-mulher, as crianças que devir-criança, os negros que devir-negro, é porque só uma minoria pode

servir de termo médium ativo ao devir, mas em condições tais que ela pare por sua vez de ser um conjunto definível em relação à maioria. (Deleuze e Guattari, 1980, p. 357)

Citações indiretas

Deve ser levado em conta que as citações indiretas devem estar sempre referenciadas no corpo do texto. Seguindo o Manual, no serão utilizadas as abreviaturas *ibíd.*, *id.*, *cf.*, *cit. en.*, *op. cit.*, entre outras.

Para as paráfrases será usado o verbo "ver", seguido do sobrenome, o ano e, se quiser, as páginas. Exemplo:

O primeiro vem de sua relação com autores como Schopenhauer, Nietzsche e Freud, pensadores que efetivamente leu (ver González, 2014, pp. 64 e 99-100)

Um trabalho de um autor

Deve ser escrito o sobrenome do autor, o ano da publicação entre vírgulas e o número da página onde está a referência precedido da abreviatura "p." ou "pp" (em plural). A informação toda deve estar entre parênteses.

Exemplo:

(Capote, 2007, p. 328)

Um trabalho de dois autores

Deve ser escrito o sobrenome dos dois autores na ordem original como está na fonte, unidos com um "e". A revista não usa o símbolo "&" em caso nenhum, porque em espanhol a conjunção correta é "e".

Exemplo:

(Deleuze e Guattari, 1980, p. 357)

Um trabalho com múltiplos autores

Quando o trabalho citado tem entre três a quatro autores, a primeira vez que o texto aparece, devem ser incluídos todos os nomes de todos os autores:

Exemplo:

No seu estudo, Hernández, Rodríguez e Pineda, estabelecem as diferenças conceptuais... (Hernández *et al.*, 1997, pp. 77-78)

Se o texto tiver mais de cinco autores, é escrito o sobrenome do primeiro autor seguido da abreviatura "*et al.*" desde a primeira menção.

Várias obras em um parêntese

Quando aparecem vários trabalhos citados nos mesmos parênteses, devem ser separados por um ponto e vírgula e devem ser organizados alfabeticamente segundo o sobrenome do primeiro autor de cada trabalho:

(Balibar, 1995; Deleuze, 1969; Rocha, 1987)

Citações secundárias

O texto donde foi tomada a citação deve estar localizado entre parênteses e acrescentar a frase “como foi citado em”.

Exemplo:

Segundo Monclús, Freire amostra com força sua militância [...] (Monclús, como foi citado em Mariño, 1996, p. 11)

Trabalhos sem autor

Entre os parênteses devem ser escritas as primeiras palavras ou as palavras suficientes para esclarecer o nome do artigo entre aspas, seguido do ano da publicação da nota.

Exemplo:

Se há um problema que os opositores do processo de paz em La Havana tornaram um dos pontos de maior discussão, para intensificar suas críticas, foi o recrutamento de crianças pelas Farc. (“Así fue la entrega”, 2016)

Leis e decretos

As normas APA não têm especificações da maneira como, em nosso país, devem ser citadas as leis. Por isso, na revista *Ciência Política* seguimos as orientações dadas pelo *Manual de citação normas APA* da Universidad el Externado da Colômbia:

Constituição

Deve se escrever “Constituição” com a abreviatura (Const.) depois o ano da Constituição e o artigo que será citado.

Exemplo: (Const., 1991, art. 1)

Lei/Decreto

Deve se indicar o número da lei, o ano da lei e o artigo que será citado.

Exemplo: (Lei 99, 1993, art. 1)

Lista de referências

A última seção do documento deve ser intitulada "Referências". Nessa seção devem ser consignadas todas as fontes citadas no corpo do texto, se um trabalho não foi citado textualmente, não deve estar nas referências. É importante levar em conta que as referências devem estar ordenadas alfabeticamente, quando há mais de uma obra do mesmo autor, as obras devem estar organizadas desde a mais antiga a mais recente; o sobrenome do autor deve aparecer em todos os casos; se houver mais de um texto do mesmo autor com o mesmo ano, deve ser adicionado a, b, c, etc. ao ano da publicação.

Exemplos de referências comuns:

Livro:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título do livro*. Cidade: Editorial.

Exemplo: Agamben, G. (2006). *La comunidad que viene*. Madrid: Pre-textos.

Capítulo do livro:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). Título do cap. ou sec. Em *Título da fonte* (pp. Intervalo do capítulo). Cidade: Editorial.

Exemplo: Foucault, M. (2007). ¿Qué es la crítica? En *Sobre la Ilustración* (pp. 3-52). Madrid: Tecnos.

Com compilador ou editor

Formato: Sobrenome, A. (Ano). Título do cap. ou sec. Em A. Sobrenome do compilador (Comp.), *Título da fonte* (pp. Intervalo do cap. ou sec.). Cidade: Editorial.

Exemplo: Pecheny, M. (2010). Political Agents or Vulnerable Victims? Framing Sexual Rights as Sexual Health in Argentina. Em P. Aggleton e R. Parker (Eds.), *Handbook of sexuality, health and rights* (pp. 359-369) New York: Routledge.

** Para trabalhos com compilador ou editor, é usado o mesmo formato, só cambia a abreviatura.

Artigo de revista:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). Título do artigo. *Nome da revista*, volume (número), páginas citadas.

Exemplo: Prohl, S. e Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypotesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

** O título do artigo não deve ir entre aspas.

Noticias de jornais

Formato: Sobrenome, A. (mês dia, ano). Título da noticia. *Nome do jornal*, Páginas.

Exemplo: Gardezabal, J. (setembro 12, 2001). Miedo, la cuota del patriotismo. *El Espectador*, pp. B3-B4.

** Se a noticia não tiver autor, só deve ser escrito o título da noticia, e depois a mesma informação.

Fontes eletrônicas

É importante incluir a maior quantidade possível de informação (autores do texto, páginas, título da publicação ou da fonte, volumes e números, editorial, cidade, e o link corretamente referenciado).

A data de recuperação não deve ser incluída, só se o documento foi consultado há muito tempo antes da redação do texto.

Nos seguintes parágrafos amostraremos alguns exemplos deste tipo de documentos.

Artigo eletrônico:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título do artigo*. *Fonte eletrônica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>

Exemplo: Cabnal, L. (2010). Acercamiento a la propuesta de construcción de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En: ACSUR-Las Segovias (Ed.), *Asociación para la Cooperación con el Sur*. Recuperado de <http://www.acsur.org/Feminismos-diversos-el-feminismo>

Notícia publicada em um site eletrônico e sem autor

Formato: Título completo da notícia. (mês, ano). *Fonte eletrônica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>

Exemplo: Lilian Soto a favor del aborto y el matrimonio igualitario en Paraguay. (abril/maio, 2013). *Ultima hora*. Recuperado de <http://www.ultimahora.com/lilian-soto-favor-del-aborto-y-el-matrimonio-igualitario-paraguay-n612223.html>

** Quando as referências não têm data, é dito nos parênteses “s.d”.

Documento com autor corporativo

Formato: Nome da instituição. (Ano). *Título do documento*. Recuperado de <http://www.enlace.com>

Exemplo: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de la mujer, CLADEM Paraguai. (2008). *Contexto Nacional*. Recuperado de <http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/70-cladem-paraguay>

Relatórios

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título* (Relatório de...). Cidade: Instituição.

Exemplo: Isagen S.A.E.S.P. (2009). *Informe de gestión ambiental* (Informe de gestión ambiental). Bogotá: Isagen S.A E.S.P. Recuperado de: https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen_Informe__Ambiental.pdf

Palestras:

Formato: Sobrenome, A. (mês, ano). *Título*. Palestra apresentada em Nome do Evento, Instituição, País, Cidade.

Exemplo: Bareiro, L. e Echauri, C. (junho, 2009). *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Documento de Trabalho apresentado no Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe, España, Madrid.

Teses não publicadas

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título* (Tese de...). Nome da universidade, cidade, país.

Exemplo: Aureano, G. (1998). *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. (Tese de Doutorado). Université de Montréal, Montreal, Canada.

Leis e decretos

Formato: Organismo que fez o decreto. (dia do mês, do ano). Título da lei. [Número da lei/decreto]. JO: [Jornal Oficial onde está] e/ou Recuperado de

Exemplo: Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. (2 de agosto de 2012).

Decreto 1640 “Que regulamenta os instrumentos para o planejamento, ordenamento e manejo das bacias hidrográficas e aquíferas e profere outras disposições”. JO: 48510.

Preparação de Resenhas de livros

As resenhas não devem ter mais de 5000 palavras, a fonte da letra deve ser Times New Roman, tamanho 12 a espaço simples. O título do texto que será resenhado deve ser o mesmo título da resenha, aí deve estar toda a informação editorial: os autores do texto, o título, a cidade, a casa editorial e número total de páginas. Os autores devem inscrever seu nome completo, correio institucional e sua filiação institucional mais recente em uma nota de rodapé ancorada a seu nome.

As **Traduções** devem contar com a autorização do autor do texto original ou da casa editorial. Esta autorização deve ser explícita, e será publicada em uma nota de rodapé na tradução. Também devesse ter os dados do autor que já foram mencionados.

As Resenhas de artigos e outros textos para publicação:

Todos os manuscritos serão recebidos no correio recipo@gmail.com ou em nossa página na internet <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol> seguindo as instruções para seu envio.

Rules for authors

The *Ciencia Política* Journal is a biannual publication that constantly receives unpublished relevant articles in the areas of Politic Science. In order to submit an article, the following criteria must be taken into account:

Formal criteria

The document must be presented in Word format and the extension should not exceed 12,000 words, it must have a Times New Roman font, pitch 12, aligned to the left. The first page should include the title of article in Spanish (or in original language) and in English, full names of the authors of the text, most recent institutional affiliation, electronic mail (preferably institutional), abstract not exceeding 150 words and a translation in another language, that the original (i.e. in English or Spanish), keywords (in Spanish) (a maximum of 7) and keywords (i.e. in English).

****** We recommend that the keywords are not included in the title of the article and that they are part of the Unesco Thesaurus.

The footnotes should be kept to a minimum: they are only used in the case of complementing information, briefly explaining an idea or commenting on an idea at the margin.

It is essential that all bibliographical references are in the body of the text and are listed in the final bibliographic list per the American Psychological Association (APA) citation system; sixth edition. Hereunder, there are examples of the most commonly used citations, for more information, see the citation Manual mentioned.

Citation Criteria

Quotes in the body of the text

The parent-authoritative citation system of the APA manual is followed. Quotes should never be in the footnotes, even if they are indirect references, and they should be conveniently located.

When citations exceed 40 words, they are separated into a paragraph aside; a 1-inch indentation is added and the letter size (pitch) is reduced by one point. These quotes do not use quotation marks and are not italicized, unless the quotation is in another language. The punctuation for the quote is placed before the parenthesis.

Example:

Inversamente si los judíos mismos deben devenir-judío, las mujeres devenir-mujeres, los niños devenir-niños, los negros devenir-negro, es en la medida donde sólo la minoría puede ser de *médium activo* para el devenir, pero en condiciones tales que ella cesa a su vez de ser un conjunto definible en relación con la mayoría. (Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

Indirect Citations

It should be noted that indirect citations should always be referenced in the body of the text.

Following the Manual, the abbreviations *ibíd.*, *Id.*, *Cf.*, *cit. In.*, *Op. Cit.*, Among others.

For paraphrases the word "see" followed by the surname, the year and, if desired, the pages.

Example:

El primero proviene de su relación con autores como Schopenhauer, Nietzsche y Freud, pensadores que efectivamente leyó (véase González, 2014, pp. 64 y 99-100)

A work by an author

The surname of the author, the year of publication between commas and the page number where the reference precedes the abbreviation "p." Or "pp." (In the plural) is placed. All information must be enclosed in parentheses.

Example:

(Capote, 2007, p. 328)

A work by two authors

The surname of the two authors is placed in the original order of the source and are joined with an "and". The magazine does not use the symbol "&" in any case, because in Spanish the correct conjunction is "y".

Example:

(Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

A multi-author work

When the work cited has three to four authors, the first occurrence in the text includes all names of all:

Example:

In their study, Hernández, Rodríguez and Pineda, establish the conceptual differences ...
(Hernández et al., 1997, pp. 77-78)

If the text has more than five authors, from the first mention the surname of the first author followed by the abbreviation "et al."

Several works in parenthesis

When several cited works appear in the same parenthesis, they are separated by semicolons and are sorted alphabetically according to the surname of the first author of each work:

(Balibar, 1995, Deleuze, 1969, Rocha, 1987)

Secondary appointments

The text from where the citation was taken should be enclosed in parentheses and the phrase "como se citó en" should be added.

Example:

According to Monclús, Freire shows strongly his militancy [...] (Monclús, como se citó en Mariño, 1996, p. 11)

Works without author

The first or sufficient words that clarify the name of the article, which should be in quotation marks, followed by the year when the news was published, all of which must also be placed within the parenthesis.

Example:

Si hay un tema que los opositores al proceso de paz de La Habana han convertido en uno de los tantos caballos de batalla para arreciar en sus críticas, es el del reclutamiento de niños por parte de las Farc. ("Así fue la entrega", 2016)

Laws and decrees

The APA rules do not give specifications for the way in which, in our country, the laws are quoted. Therefore, in the *Ciencia Política* magazine we follow the guidelines given by the APA Citation Manual standards of the Externado de Colombia University:

Constitution

"Constitution" is abbreviated (Const.) Followed by the year of the constitution and the article quoted.

Example: (Const., 1991, art. 1)

Law / Decree

The number of the law, the year when the law was dated and the article that was quoted.

Example: (Law 99, 1993, art. 1)

List of references

The last section of the document should be titled "References". There, all the sources quoted in the body of the text must be recorded. If a work has not been quoted literally, it should not be in the references. It is important to keep in mind that references must be ordered alphabetically, when there is more than one work by the same author, it must be organized from the oldest to the most recent; In all cases the surname of the author must be placed; If there is more than one text by the same author with the same year, a, b, c, etc. must be added. Per year of publication.

Examples of common references:

Book:

Format: Last name, A. (Year). *Title of the book*. City: Editorial.

Example: Agamben, G. (2006). *La comunidad que viene*. Madrid: Pre-textos.

Book Chapter:

Format: Last name, A. (Year). Title of ch. Or sec. In *Title of the source* (pp. Chapter interval). City: Editorial.

Example: Foucault, M. (2007). ¿Qué es la crítica? In *Sobre la Ilustración* (pp. 3-52). Madrid: Tecnos.

With compiler or editor

Format: Last name, A. (Year). Title of ch. Or sec. In A. Compiler Last Name (Comp.), *Source Title* (pp. Cap Range or Sec.). City: Editorial.

Example: Pecheny, M. (2010). Political Agents or Vulnerable Victims? Framing Sexual Rights as Sexual Health in Argentina. In P. Aggleton and R. Parker (Eds.), *Handbook of sexuality, health and rights* (pp. 359-369) New York: Routledge.

** For jobs with compiler or editor, the same format is used, only change the abbreviation.

Journal article:

Format: Last name, A. (Year). Article title. *Name of the journal*, volume(number), pages quoted.

Example: Prohl, S. and Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

** Do not put quotation marks in the title of the article.

News from newspapers

Format: Last name, A. (month day, year). Title of the news. *Journal Name*, Pages.

Example: Gardeazábal, J. (September 12, 2001). Miedo, la cuota del patriotismo. *El Espectador*, pp. B3-B4.

** If the news has no author, only the title of the news is put, followed by the same information.

Electronic sources

It is important to include as much information as possible (authors of the text, pages, title of the publication or source, volumes and numbers, editorial, city, and link correctly referenced).

The date of recovery is not included unless the document has been consulted long after the drafting of the text.

In the following, we will display some examples of this type of documents.

Electronic article:

Format: Last name, A. (Year). Article title. *Electronic source*. Retrieved from <http://www.aquivaellink.com>

Example: Cabnal, L. (2010). *Approach to the proposal of construction of epistemic thought of indigenous feminist women of Abya Yala*. In: ACSUR-Las Segovias (Ed.), Association for Cooperation with the South. Retrieved from <http://www.acsur.org/Feminismos-diversos-el-feminismo>

News published in electronic media and without author

Format: Full title of the news article. (month, year). *Electronic source*. Retrieved from <http://www.heregoesthelink.com>.

Example: Lilian Soto a favor del aborto y el matrimonio igualitario en Paraguay. (april/may, 2013). *Ultima hora*. Retrieved from <http://www.ultimahora.com/lilian-soto-favor-del-aborto-y-el-matrimonio-igualitario-paraguay-n612223.html>

** When references have no date, "s.f" must be written in parenthesis.

Documents with a corporate author

Format: Name of institution. (Year). *Document title*. Retrieved from <http://www.enlace.com>

Example: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de la mujer, CLADEM Paraguay. (2008). *Contexto Nacional*. Retrieved from <http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/70-cladem-paraguay>

Reports:

Format: Last name, A. (Year). *Title (Report ...)*. City: Institution.

Example: Isagen S.A.E.S.P. (2009). *Informe de gestión ambiental* (Informe de gestión ambiental). Bogotá: Isagen S.A E.S.P. Retrieved from https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen_Informe__Ambiental.pdf

Conferences:

Format: Last name, A. (month, year). *Title*. Conference given at Event name, Institution, Country, City.

Example: Bareiro, L. y Echaury, C. (junio, 2009). *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Work paper present in Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe, España, Madrid.

Unpublished theses

Format: Last name, A. (Year). *Title (Thesis of ...)*. Name of university, city, country.

Example: Aureano, G. (1998). *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. (Doctoral thesis). Université de Montréal, Montreal, Canada.

Laws and decrees

Format: Body that decrees the law or decree (Day of the month of the year). Title of the law. [Number of the law/decreet]. OF: [Official Gazette where it is found] and/or Retrieved from

Example: Ministry of Environment and Sustainable Development. (August 2, 2012). Decree 1640 "Whereby watershed and aquifer planning and management instruments are regulated, and other provisions are issued". OG: 48510.

Preparation of Recensions

Reviews should not exceed 5000 words, should be in Times New Roman font, Pitch 12, single space. The title of the reviewed text must be the title of the review, which must include all editorial information: authors of the text, title, city, publishing house and total number of pages. Authors must enter their full name, institutional e-mail and recent institutional affiliation in a footnote to their name.

Translations must have the authorization of the author of the original text or the publishing house. This authorization must be made explicit, as it will be published in a footnote to the translation. These footnotes must include the author's data referred to above.

Submission of articles and other texts for publication:

All manuscripts will be received at recipo@gmail.com or at our website <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>, according to the submission instructions.

Responsabilidades del autor o autora

La presentación de manuscritos por parte de autores y autoras debe corresponder a los criterios técnicos y editoriales especificados por la revista *Ciencia Política* en las Normas para autores. Las mismas pueden consultarse en el enlace <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/about/submissions#authorGuidelines> y en la versión impresa de la revista.

Los autores y autoras deben **evitar** las siguientes prácticas:

- **Postulación simultánea de sus artículos:** los documentos deben ser inéditos y no deben postularse en más de una publicación. Si un artículo está en varios procesos de revisión, corre el riesgo de publicarse en ediciones distintas
- **Publicación duplicada:** los documentos deben ser completamente originales, no debe presentarse el denominado “autoplagio”, en el que un autor parafrasea otro trabajo que ya fue publicado por el mismo.
- **Plagio:** todas las referencias y materiales utilizados deben estar correctamente citados, según las normas que recomienda la revista. La omisión intencionada de citación, tendrá como consecuencia el rechazo del artículo. El autor o la autora debe tener en cuenta que se considera plagio a copiar fragmentos o todo un trabajo, parafrasear y reciclar textos propios sin citar ni mencionar la fuente de la cual tomó estas ideas. La revista *Ciencia Política* tiene **herramientas para detectar el plagio**; en caso de encontrar plagio, se comunicará al autor el resultado y se le pedirá los ajustes pertinentes o se rechazará el artículo de acuerdo a la gravedad del plagio.
- **Falsificación de resultados:** los documentos deben ser verídicos en los resultados a los que llegan. Son prácticas fraudulentas la fabricación y manipulación de los datos de estudio para conveniencia del autor o la autora.

Los autores y las autoras deben **procurar** las siguientes prácticas:

- **Respetar derechos de propiedad intelectual de terceros:** los autores y las autoras deben asegurarse de tener las autorizaciones para la utilización de material que no sea de su propiedad (reproducción y publicación de cuadros, gráficas, mapas, diagramas, fotografías, etc.)
- **Citar adecuadamente:** deben hacer correcta mención de los textos fuentes utilizados en la investigación durante todo el texto y cada que lo requiera.
- **Ser honestos y verídicos:** la Revista aprecia los trabajos que presentan resultados honestos y que son coherentes con los objetivos y los métodos de estudios empleados.

Una vez postulado el artículo, los autores y autoras se **comprometen** a:

- **Ceder los derechos de autoría:** los autores y autoras de los textos aceptados autorizan, mediante la firma del documento *Licencia de Propiedad Intelectual*, la utilización de los derechos patrimoniales de autor (reproducción, comunicación pública, transformación y distribución) a la Universidad Nacional de Colombia, para incluir el texto en la revista (versión impresa y versión electrónica). En este mismo documento, declaran que sus textos evitan y procuran las prácticas mencionadas.
- **Tener en cuenta los comentarios** emitidos por el Equipo Editorial, el Comité Editorial y los pares evaluadores.
- **Realizar las modificaciones solicitadas** por estas mismas entidades en el tiempo asignado por el Equipo Editorial.
- **Estar en constante comunicación con el Equipo Editorial:** Durante el proceso de edición, los autores podrán ser consultados por los editores para resolver las inquietudes existentes. Toda comunicación entre autores y autoras y el equipo editorial de la revista será tramitada vía correo electrónico.

Una vez evaluado el artículo con las modificaciones realizadas, se le informará al autor en un plazo máximo de un mes acerca de su completa aprobación. Cuando los textos postulados no aprobados para publicación, el Equipo Editorial informará al autor o autora de la decisión, y presentará los argumentos que la respaldan.

El Comité editorial se reserva la última palabra sobre la publicación de los artículos y el número en el cual se publicarán. Esa fecha se cumplirá siempre y cuando el autor o la autora haga llegar toda la documentación que le es solicitada en el plazo indicado. La revista se reserva el derecho a realizar correcciones menores de estilo.

Responsabilidades de los pares evaluadores

Proceso de evaluación

Después de la recepción de un artículo, el Equipo Editorial evalúa si cumple con los requisitos básicos exigidos por la revista. Después de esta primera revisión, los artículos pueden ser enviados al Comité Editorial para que de ellos emitan conceptos que dictaminen la pertinencia o no de su publicación. Si los textos son rechazados, los mismos serán archivados y la decisión será notificada al autor o autora. En caso de ser aprobados, los textos serán enviados a revisión por partes de dos pares académicos externos a la publicación. Los resultados de este proceso serán comunicados de manera permanente al autor o autora.

La revisión a cargo de pares externos se realiza bajo la modalidad del doble ciego, es decir, anonimato, y se busca que las personas a cargo de ella no tengan *conflictos de interés* con las temáticas sobre las que deben evaluar. Ante cualquier duda se procederá a consultar al Comité Editorial y considerar un remplazo del evaluador o evaluadora.

Los evaluadores o las evaluadoras **deben:**

- **Comunicar si existen conflictos de intereses con el texto evaluado:** si hay algún factor que nuble el juicio del evaluador o la evaluadora, deberán comunicárnoslo para que el Comité Editorial valore la situación.
- **Responder con el dictamen requerido** ajustándose a los criterios establecidos en el formulario de evaluación enviado
- **Contestar oportunamente con el dictamen** en los plazos acordados con la Revista
- **Dar instrucciones útiles, constructivas y suficientes** que ayuden a mejorar el texto sometido a evaluación o que den cuenta de la decisión tomada con respecto a él.

La revista cuenta con un formato de evaluación (está disponible para cualquiera de nuestros usuarios en la página Web), el cual contiene criterios seleccionados para la evaluación de los artículos de acuerdo a su calidad académica, pertinencia, rigurosidad en la investigación y aportes al campo de estudio.

Responsabilidades Editoriales

La revista *Ciencia Política* se **compromete a:**

- **Publicar correcciones**, aclaraciones, rectificaciones y dar justificaciones cuando la situación lo amerite.
- **Ser transparente con el proceso** de evaluación y asegurar su **anonimato**.
- **Dar justificaciones sobre** las decisiones tomadas frente a un artículo ya sea emitidas por pares evaluadores o por miembros del Comité Editorial.
- **Contestar con claridad y celeridad las preguntas**, aclaraciones y demás solicitudes de cualquier persona interesada en la revista.
- **Difundir la publicación** tan ampliamente como sea posible mediante las herramientas de envíos masivos, bases datos, catálogos bibliográficos, sistemas de información e indexación nacionales e internacionales.
- **Distribuir los ejemplares** gratuitamente a los colaboradores de la revista (autores, autoras, evaluadores, evaluadoras interesadas en recibir el ejemplar, universidades con acuerdo de canje, miembros del Comité Editorial, profesores y profesoras de departamentos, etc.)

Responsabilidades do autor ou da autora

O fato dos autores e autoras terem apresentado manuscritos pressupõe que os critérios técnicos e editoriais estabelecidos pela revista *Ciencia Política* nas Normas para autores foram devidamente atendidos. Essas normas podem ser consultadas através do link <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/about/submissions#authorGuidelines>, mas também na versão impressa da revista.

Os autores e autoras devem **evitar** as seguintes práticas:

- **Postulação simultânea de seus artigos:** os documentos devem ser inéditos e não devem ser postulados a mais de uma equipe editorial. Se um artigo se encontrar em vários processos de revisão, corre o risco de ser publicado em edições diferentes.
- **Publicação duplicada:** os documentos devem ser completamente originais, não deve ocorrer o denominado “autoplágio”, no qual um autor parafraseia outro trabalho que já foi publicado por ele mesmo.
- **Plágio:** todas as referências e os materiais que tenham sido utilizados devem estar corretamente citados, segundo as normas que recomenda a revista. A omissão intencionada de alguma citação terá como consequência a rejeição do artigo. O autor ou a autora deve levar em conta que copiar trechos ou um trabalho inteiro, parafrasear e reciclar textos próprios sem citar nem mencionar a fonte da qual tomou essas ideias é considerado um plágio. Revista *Ciencia Política* tem **ferramentas anti-plágio**, no caso de encontrar o plágio, o autor irá comunicar o resultado e pediu aos ajustes ou artigo relevantes de acordo com a gravidade do plágio serão rejeitadas.
- **Falsificação de resultados:** os documentos devem ser verídicos nos resultados que foram atingidos. A fabricação e a manipulação dos dados de estudo de acordo com a conveniência do autor ou da autora é considerada uma prática fraudulenta.

Os autores e as autoras devem **tentar** pôr em prática o seguinte:

- **Respeitar os direitos de propriedade intelectual de terceiros:** os autores e as autoras devem assegurar-se de terem as autorizações para a utilização de algum material que não seja de sua propriedade (reprodução e publicação de quadros, gráficos, mapas, diagramas, fotografias, etc.).
- **Citar adequadamente:** devem fazer menção corretamente dos textos que tenham sido utilizados como fonte para a realização da pesquisa ao longo de todo o texto e sempre que for necessário.
- **Ser honestos e verídicos:** a Revista aprecia os trabalhos que apresentam resultados honestos e que são coerentes com os objetivos e os métodos de estudo que tenham sido utilizados.

Após terem postulado o artigo, os autores e as autoras se **comprometem** a:

- **Ceder os direitos de autoria:** os autores e as autoras dos textos que tenham sido aceitos autorizam, mediante a assinatura do documento *Licença de Propriedade Intelectual*, a utilização dos direitos patrimoniais de autor (reprodução, comunicação pública, transformação e distribuição) por parte da Universidade Nacional da Colômbia, para que o texto seja incluído na revista (na versão impressa e na versão eletrônica). Neste mesmo documento, eles declaram que seus textos evitam e tentam aplicar as práticas supramencionadas.
- **Levar em conta os comentários** que tenham sido emitidos pela Equipe Editorial, pelo Comitê Editorial e pelos pares avaliadores.
- **Realizar as modificações que tenham sido solicitadas** por estas mesmas entidades no tempo que tenha sido atribuído por parte da Equipe Editorial.
- **Estar em constante comunicação com a Equipe Editorial:** Durante o processo de edição, os autores poderão ser consultados pelos editores com o intuito de que qualquer dúvida existente possa ser respondida. Toda a comunicação entre autores e autoras e a equipe editorial da revista será feita através do e-mail.

Após ter sido avaliado o artigo com as suas respectivas modificações, o autor será informado, em um prazo máximo de um mês, em relação a sua completa aprovação. Quando os textos postulados não forem aprovados para a publicação, a Equipe Editorial informará o autor ou a autora em relação à decisão e apresentará os argumentos que sustentam essa decisão. O Comitê Editorial se reserva a última palavra no que diz respeito à publicação dos artigos e ao número no qual eles serão publicados. Essa data será cumprida desde que o autor ou a autora entregue toda a documentação que lhe tenha sido solicitada no prazo estabelecido para isso. A revista se reserva o direito de realizar correções menores de estilo.

Responsabilidades dos pares avaliadores

Processo de avaliação

Depois da recepção de um artigo, a Equipe Editorial avalia se ele cumpre com os requisitos básicos exigidos pela revista. Após esta primeira revisão, os artigos podem ser enviados ao Comitê Editorial para que eles emitam argumentos que determinem a pertinência ou não de sua publicação. Se os textos forem rejeitados, eles serão arquivados e a decisão será notificada ao autor ou à autora. Se eles forem aprovados, serão enviados para a revisão por parte de pares acadêmicos externos à revista. Os resultados desse processo serão comunicados permanentemente ao autor ou à autora.

A revisão por parte de pares externos é realizada na modalidade duplo cego, isto é, em anonimato, cujo intuito é que as pessoas que estiverem a cargo da revisão não tenham **conflitos de interesse** com os temas sobre os quais devem avaliar. Se houver qualquer dúvida, o

Comitê Editorial será consultado e será avaliada a possível substituição do avaliador ou da avaliadora.

Os avaliadores ou as avaliadoras **devem**:

- **Comunicar se existem conflitos de interesses com o texto que está sendo avaliado:** se existir algum fator que esteja interferindo no julgamento do avaliador ou da avaliadora, eles deverão informar para que o Comitê Editorial possa analisar a situação.
- **Responder com a decisão que tenha sido solicitada** e cumprindo com os critérios que tenham sido estabelecidos no formulário de avaliação enviado.
- **Responder oportunamente com a respectiva decisão** nos prazos que tenham sido estabelecidos com a Revista.
- **Dar instruções úteis, construtivas e suficientes** que ajudem a melhorar o texto que esteja sendo avaliado ou que possam servir para demonstrar qual a decisão que foi tomada em relação a ele.

A revista conta com um formato de avaliação (está disponível para qualquer um dos nossos usuários no site web), que contém critérios que foram selecionados para a avaliação dos artigos, de acordo com sua qualidade acadêmica, pertinência, rigor na pesquisa e as contribuições na área de estudo.

Responsabilidades Editoriais

A revista *Ciencia Política* se **compromete** a:

- **Publicar correções**, esclarecimentos, retificações e a dar justificações quando for necessário.
- **Ser transparente com o processo** de avaliação e a assegurar seu **anonimato**.
- **Dar justificações em relação** às decisões tomadas sobre um artigo que tenham sido emitidas por pares avaliadores ou por membros do Comitê Editorial.
- **Responder com clareza e celeridade às perguntas**, aos esclarecimentos e às solicitações de qualquer pessoa que estiver interessada na revista.
- **Difundir a publicação** tão amplamente quanto for possível mediante ferramentas de envio em massa, bases de dados, catálogos bibliográficos, sistemas de informação e indexação nacionais e internacionais.
- **Distribuir os exemplares** gratuitamente aos colaboradores da revista (autores, autoras, avaliadores, avaliadoras que estiverem interessados em receber o exemplar, universidades com as quais houver acordos de troca, membros do Comitê Editorial, professores e professoras de departamentos, etc.).

Responsibilities of the author

The submission of manuscripts by authors must correspond to the technical and editorial criteria specified by the *Ciencia Política* journal as per the Rules for authors. These can be found at <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/about/submissions#authorGuidelines> and in the printed version of the journal.

Authors should **avoid** the following practices:

- **Simultaneous submission of your articles:** documents must be unpublished and should not be submitted to more than one editorial team. If an article is in multiple review processes, it has the risk of being published in different editions.
- **Duplicate publication:** documents must be completely original, should not be presented the so-called "self-plagiarism", in which an author paraphrases another work that was already published by the same.
- **Plagiarism:** all references and materials used must be correctly cited, according to the standards recommended by the journal. The intentional omission of citations will result in the rejection of the article. Authors must bear in mind that copying fragments or an entire work, paraphrasing and recycling their own texts without citations or mentioning the source of their ideas are considered plagiarism. *Ciencia Política* journal has **anti-plagiarism tools**, in case of plagiarism, the result will be communicated to the author and the pertinent adjustments will be requested or the article will be rejected according to the severity of the plagiarism.
- **Forging Results:** documents must be true in terms of the results to which they arrive. Manufacturing and manipulating study data to the author's convenience are considered fraudulent practices.

Authors **must** apply the following principles:

- **Respect the intellectual property rights of third parties:** authors must ensure that they have the authorization to use material that is not their property (reproduction and publication of tables, graphs, maps, diagrams, photographs, etc.).
- **Cite properly:** authors should correctly refer to the source texts used in the research throughout the text as required.
- **Be honest and truthful:** *Ciencia Política* journal appreciates works that present honest results that consistent with the objectives and methods of study used.

Once the article is nominated for publication, authors **should undertake to:**

- **Grant copyrights:** through the execution of the *Intellectual Property License*, authors of accepted texts authorize the use of patrimonial rights (reproduction, public

communication, transformation and distribution) to Universidad Nacional de Colombia to include the text in the journal (printed version and electronic version). In this same document, authors declare that their texts apply and avoid the aforementioned practices.

- **Take into account the comments** issued by the Editorial Team, the Editorial Committee and those of peer reviewers.
- **Make the changes requested** by these same entities in the time allotted by the Editorial Team.
- **Be in constant communication with the Editorial Team:** During the editing process, the editors may consult the authors to solve existing concerns. All communications between authors and the journal's editorial team will take place via e-mail.

Once the article has been evaluated with the changes, authors will be informed of the approval within a maximum term of one month. When nominated texts are not approved for publication, the Editorial Team will inform the author of the decision, and will present the arguments that support said decision.

The Editorial Committee has the last word on the publication of the articles and the edition in which they will be published. This deadline shall hold as long as the author submits all the documentation requested within the indicated period. The journal reserves the right to make minor editorial changes.

Responsibilities of peer reviewers

Peer review process

After receiving an article, the Editorial Team will determine if it meets the basic requirements demanded by the journal. After this first review, articles can be sent to the Editorial Committee so that it makes a decision as to the relevance of their publication. If texts are rejected, they will be archived and the author will be informed of the decision. If approved, texts will be sent for review by two academic peers independent from the journal. The results of this process will be openly communicated to the author.

External peer reviews are carried out under the double-blind model, that is, anonymously, and the people in charge must not have any **conflicts of interest** with respect to the topics under review. The Editorial Committee will be consulted in case of doubt, and a replacement will be considered.

Evaluators **should:**

- **Report any conflicts of interest with the text under review:** if there are factors that could impair the evaluator's judgment, they must report it so that the Editorial Committee can assess the situation.
- **Respond with the required opinion** in accordance with the criteria established in the evaluation form sent.

- **Respond timely with the opinion** within the deadlines agreed with the Journal.
- **Provide useful, constructive and sufficient instructions** that help improve the text under review or account for the decision made regarding said text.

The journal has an evaluation form (available to any of our users in the website), which contains selected criteria for the evaluation of articles according to their academic quality, relevance, rigor and contributions to the field of study.

Editorial Responsibilities

The *Ciencia Política* journal **undertakes to:**

- **Publish corrections**, clarifications and rectifications and offer an explanation if the situation warrants it.
- **Be transparent with the evaluation process** and ensure its **anonymity**.
- **Offer explanations on** the decisions made against an article, whether issued by peer reviewers or by members of the Editorial Committee.
- **Answer questions clearly and on a timely basis**, or any requests for clarifications as well as other queries anyone interested in the journal.
- **Disseminate the publication** as widely as possible through mass mailings tools, databases, bibliographic catalogs, national and international information and indexing systems.
- **Distribute copies** free of charge to journal's collaborators (authors, evaluators, evaluators interested in receiving a copy, universities with an exchange agreement, members of the Editorial Committee, department professors, etc.).

