

# Cuadernos de Coyuntura **N° 4**

Estudios internacionales

y migraciones





Universidad  
Nacional  
de Córdoba

# **Cuadernos de Coyuntura N° 4**

**Estudios internacionales  
y migraciones**

Cuadernos de coyuntura Nº 4, Estudios internacionales y migraciones. 1º edición. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 2019.  
107 páginas, 14,8 x 21 cm.  
ISSN: 2591-5568

**Autoridades de la Facultad de Ciencias Sociales**

Decana: María Inés Peralta  
Vicedecana: Jacinta Burijovich  
Secretaria Académica: Patricia Acevedo  
Secretaria de Investigación: Liliana Córdoba  
Secretaria de Posgrado: Guadalupe Molina  
Secretario de Coordinación: Alejandro González  
Secretario de Administración: Miguel Tomaino  
Secretaria de Asuntos Estudiantiles: Erika Giovana  
Subsecretaria de Relaciones Internacionales: María Teresa Piñero

**Comité Editorial**

Alicia Soldevila  
Emmanuel Biset  
Eva Da Porta  
Graciela Santiago  
Tamara Liponetzky  
Diego Buffa  
Pedro Lisdero  
Leandro González  
Esteban Torres Castaño  
Javier Moreira  
Graciela Fredianelli

**Editores temáticos**

Diego Buffa y Leandro González

**Editor general**

Liliana Córdoba

**Cuidado de la edición**

Analía Matínez

**Corrección**

Mariela Messi

**Diagramación**

Günther Schwerkolt

**índice**

|  |    |   |     |
|--|----|---|-----|
| <b>Presentación</b>  |    |   |     |
| Diego Buffa y Leandro M. González  | 9  | <b>Los derechos de la niñez migrante en América Latina y el Caribe: entre la vulneración y la falta de garantías</b>                          |     |
|  |    | Lucía Hipatía Parodi  | 83  |
| <b>Artículos</b>   |    |   |     |
| <b>La Revolución cubana: entre cambios y continuidades de cara al siglo XXI</b>  |    | <b>El estudio de los hijos de migrantes o de las segundas generaciones en Argentina. Problematizaciones, marcos de comprensión y desafíos</b> |     |
| Alberto Consuegra Sanfiel  | 15 | Pablo Sebastián Gómez   | 89  |
| <b>Estructura y coyuntura en la crisis venezolana</b>  |    | <b>Las relaciones Brasil-China: de Lula a Temer. La Autonomía como estrategia</b>   |     |
| Mario Ayala  | 21 | Virginia S. Busilli   | 97  |
| <b>La debilidad del gobierno de Bolsonaro: el bolsonarismo</b>   |    | <b>Argentina y el Sudeste de Asia: Estado de una relación no tradicional</b>  |     |
| Valentina Carranza Weihmüller y Leandro César Juárez   | 31 | Franco Luciano Aguirre  | 103 |
| <b>Nuevas relaciones carnales del Brasil: la asunción de Bolsonaro y el viraje hacia Israel</b>  |    |   |     |
| Micaela M. Becker  | 41 |   |     |
| <b>Política interna y política de potencias: una reflexión sobre el desarrollo doméstico y el posicionamiento externo de los Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump</b> |    |   |     |
| Gustavo Santillán  | 45 |   |     |
| <b>Oriente Medio a cien años del Tratado de Versalles</b>  |    |   |     |
| Juan José Vagni  | 53 |   |     |
| <b>La República Democrática del Congo (RDC) ante el desafío de la consolidación democrática</b>  |    |   |     |
| Maria Jose Becerra   | 61 |   |     |
| <b>¿Hacia dónde se mueve la población africana?</b>  |    |   |     |
| Diego Buffa  | 67 |   |     |
| <b>Exclusión y migraciones en los regímenes de movilidad global</b>  |    |   |     |
| Eduardo Bologna y Patricia Jimena Rivero   | 73 |   |     |

**Presentación**  
Diego Buffa<sup>1</sup>  
Leandro M. González<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Profesor, investigador y docente de posgrado de la FCS (UNC), director del Programa de Estudios Africanos CEA-FCS-UNC.

<sup>2</sup> Profesor, investigador y docente de posgrado de la FCS (UNC), director de la Maestría de Demografía CEA-FCS-UNC.

La presente entrega de la Revista Cuadernos de Coyuntura de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, centra su atención en los Estudios internacionales y migraciones, áreas de una importante trayectoria de trabajo en nuestra unidad académica. Los artículos que compartiremos, nos proponen miradas críticas de la coyuntura, en escenarios que abarcan una pluralidad de actores y espacios geográficos.

En este número, contamos con la contribución de Alberto Consuegra Sanfiel, el cual frente al cincuenta aniversario de la Revolución cubana nos brinda un análisis de sus logros y nos plantea los desafíos necesarios que deberá afrontar en el presente, en pos de continuar siendo un referente para la(s) “Izquierda(s)” en el proceso de resistencia a los rumbos económicos globalizantes y neoliberales.

Mario Ayala nos propone un abordaje incisivo de la crisis venezolana, buscando demostrar que la misma tiene culpas propias y ajenas. En tal sentido, intenta demostrar que, en parte, la misma es el resultado del fracaso del proyecto chavista de superar al rentismo y construir una economía productiva y social alternativa al modelo capitalista global. A esta situación interna, el autor considera que se suma en los últimos años el incremento de la intervención externa liderada por los Estados Unidos, la cual no hace más que profundizar la crisis y quiebre del poder institucional. Por su parte, Valentina Carranza Weihmüller y Leandro César Juárez nos brindan un análisis profundo de la llegada al poder del bolsonarismo a Brasil. En tal sentido, nos ofrecen herramientas para comprender este fenómeno, sus alianzas internas y externas, al mismo tiempo que nos señalan sus propias contradicciones, tanto discursivas y como en su reciente accionar de gobierno. Desde una perspectiva más centrada en el accionar externo del nuevo gobierno de Brasil, Micaela M. Becker analiza el nuevo direccionamiento de la política exterior brasileña del gobierno de Jair Messias Bolsonaro hacia Medio Oriente, en concordancia con las estrategias adoptadas por la administración Trump hacia la región.

Gustavo Santillán reflexiona acerca del desarrollo interno de los Estados Unidos y el giro externo de su política durante la presidencia de Donald Trump. Profundiza su análisis en la abierta confrontación desplegada por el actual gobierno de los Estados Unidos con la República Popular China, identificando tensiones previas de carácter multidimensional, pautas estructurales acumuladas. Al mismo tiempo, reflexiona acerca de la rispidez del presente y las tendencias abierta en esta puja entre “gigantes”. Por su parte, Juan José Vagni nos propone nuevas miradas acerca de como aquellas negociaciones de paz de los vencedores de la Primera Guerra Mundial, plasmadas en el Tratado de Versalles, sembraron inestabilidades y dependencias en Oriente Medio. Condicionantes históricas que aún se manifiestan en los conflictos, tensiones y relaciones de fuerzas desplegadas a nivel regional e internacional. En su contribución, Maria Jose Becerra se adentra en el reciente proceso electoral de comicios presidenciales en la República Democrática del Congo (RDC), analizando el rol que desempeñaron los actores locales e internacionales. Asimismo, presta especial atención a la utilización de “urnas electrónicas” en la realización de estos comicios, mecanismo que será blanco de fuertes críticas por su escasa transparencia y fiabilidad. El artículo de Diego Buffa nos propone adentrarnos en la comprensión de las dinámicas y motivaciones de los movimientos migratorios africanos. El trabajo, se plantea como objetivo prioritario la deconstrucción de estereotipos en materia migratoria africana. Al mismo tiempo señala como una variable constante, la porosidad de las fronteras de los países africanos, herencia de su pasado colonial. Por su parte, Eduardo Bologna y Patricia Jimena Rivero, en pos de comprender un escenario internacional cada vez más dinámico y móvil en relación a las migraciones, utilizan la noción de regímenes de movilidad global. Este análisis nos brinda un enfoque de carácter transnacional, y nos introduce en los debates más recientes de la migración internacional contemporánea. En un escenario más acotado, pero con una vigencia preocupante, Lucía Hipatía Parodi analiza la vul-

neración de los derechos y falta de garantías que sufren los niños migrantes en América Latina y el Caribe. La contribución de Pablo Sebastián Gómez nos adentra a reflexionar acerca de los principales marcos referenciales que procuran el análisis de los hijos de migrantes o también llamados de segunda generación. Asimismo, expone las controversias y especificidades en Argentina en general, y Córdoba en particular, al momento de analizar migraciones sur-sur o de carácter norte-sur.

Los siguientes trabajos nos invitan a observar las vinculaciones entre estados a través del concepto de autonomía de Juan Carlos Puig. En consonancia con esta mirada, Virginia S. Busilli, en su artículo analiza la política exterior brasileña. Para ello hace un recorrido desde el gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva hasta la llegada de Jair M. Bolsonaro. La autora se propone demostrar que, aunque las diferentes administraciones que ocuparon el poder ejecutivo nacional contaron con aproximaciones y visiones del mundo diferentes, la autonomía se mantuvo como una de las premisas más importantes en materia de política exterior brasileña, y para ello analiza -a modo de estudio de caso- el devenir de los vínculos entre Brasil y la República Popular China. En la misma perspectiva teórica se sitúa el trabajo de Franco Luciano Aguirre que, a partir de los vínculos entre Argentina y el Sudeste Asiático, reflexiona acerca del renovado interés que supo imprimir la gestión de Cristina Fernández orientando su política exterior hacia socios considerados históricamente marginales en la agenda argentina. Intenta en este sentido demostrar cómo este accionar debela una estrategia de inserción autonómica en el sistema internacional, que priorizó la diversificación de los lazos externos en clave Sur-Sur. El arribo de Mauricio Macri a la Casa Rosada provocó un giro de tintes ortodoxos en la política exterior. Sin embargo, la diversificación de socios será uno de los aspectos de continuidad con Fernández, esta vez con un vuelco hacia los poderes tradicionales y bajo una óptica claramente liberal.

**Artículos**

# ***La Revolución cubana: entre cambios y continuidades de cara al siglo XXI***

Alberto Consuegra Sanfiel<sup>1</sup>

## **Resumen**

La Revolución cubana está inmersa en un proceso transformador que apunta, desde el 2011, a reformar su sistema económico. A pesar de la intención, la Isla ha experimentado avances y retrocesos, convirtiéndose estos años en una etapa dinámica y a la vez expectante. La posibilidad de que los cambios se extiendan y se profundicen en el aspecto político no está dentro del plan de reformas, situación que pone en juego la confianza, el equilibrio y la continuidad del proceso político cubano de cara al siglo XXI.

Palabras clave: Revolución cubana- Cambios- Siglo XXI

La aplicación de políticas neoliberales, el aumento del desempleo y la pobreza, la exclusión, así como el ascenso de gobiernos de derecha, son algunos de los rasgos que han caracterizado a la región latinoamericana durante el último quinquenio. Tal pareciera que la confianza a ultranza que profesaron algunas fuerzas políticas, de un mercado global y desregulado, donde la incumbencia del estado sea cada vez menor, ha caído en crisis, arrastrando a la sociedad, -metafóricamente hablando- a un verdadero “hundimiento social”. Hoy, a pocos meses de que se haya cumplido el 60 aniversario de la entrada del Ejército Rebelde en La Habana, Cuba continúa siendo un referente indiscutible de país que sigue apostando a un

<sup>1</sup> Becario doctoral, IdIHCS-CONICET-La Plata. Investigador del Grupo de Estudios sobre Centroamérica (IEALC/UBA). Investigador adscripto del Programa de Estudios Africanos | CEA | FCS | UNC. Email: alconsaf@gmail.com

sistema político-económico diferente. A pesar de sus luces y sombras, se ha perpetuado como paradigma para la(s) “Izquierda(s)” en el proceso de resistencia a los procesos económicos globalizantes y neoliberales. Sin embargo, la Revolución cubana, desde aquel enero de 1959, ha experimentado cambios significativos que han dado como resultado, sin lugar a dudas, el surgimiento de una nueva sociedad.

Desconectada e imposibilitada para acceder a créditos a causa de la desintegración del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)<sup>2</sup>, así como por el recrudecimiento del embargo comercial, económico y financiero impuesto por Estados Unidos, desde 1990 Cuba se ha visto sumida en una crisis que la ha obligado a cambiar. No resulta difícil imaginar las consecuencias que trajo el arribo de la unipolaridad económica y política posterior a la desaparición de la URSS para un sistema económico que, por décadas, se había desarrollado sobre la base de la subvención. Fue así entonces que la afectación del sector externo se extendió sobre el conjunto de los renglones de la economía nacional, trayendo consigo que los embates de la onda depresiva dinamitaran la endeble economía isleña en su totalidad.

Bautizado como “*Período Especial en tiempo de paz*”<sup>3</sup>, la crisis afectó, sobremanera, los relativos avances que en materia de equidad se habían logrado en décadas anteriores. Despertar de un pequeño sector privado urbano vinculado al trabajo por cuenta propia (propietarios de pequeños negocios, restaurantes y cafeterías, talleres de reparación de automóviles, pequeños productores de calzado, etc.), diversificación y fortalecimiento del sector

2 El CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) fue la principal organización económica del desaparecido campo socialista, surgida con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y tenía como objetivos promover la unificación y coordinación de la cooperación en el desarrollo de una economía planificada, el progreso económico, científico y técnico, la igualación de los niveles de desarrollo económico de los países miembros. Para más información, consultar: Castro Martínez, Pedro Fernando. El CAME: economía y política. Revista Comercio Exterior, vol. 40, nro. 5, México, mayo, 1995.

3 El 29 de agosto de 1990 el diario Granma, Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba, informó al pueblo cubano el inicio de un “Período Especial en tiempo de paz”, que consistió en la aplicación de medidas de absoluta austeridad las cuales, para muchos especialistas, se extiende hasta nuestros días.

agropecuario en relación a las ventas en el mercado interno, diferenciación de ingresos a partir de la fuerte caída de la capacidad adquisitiva del salario real, son algunas de las características que emanaron de aquellos años y perduran en la sociedad cubana actual. De igual forma, el resurgimiento de flagelos sociales como la prostitución, el proxenetismo, el tráfico de droga y las apuestas ilegales, son algunos de los problemas que también ha traído aparejado la larga crisis<sup>4</sup>.

A pesar de la larga crisis que han tenido que padecer el pueblo cubano desde 1990<sup>5</sup>, la reanimación de la economía y la aplicación de una política social –siempre de acuerdo a las mínimas condiciones materiales que posee–, han sido las dos cuestiones prioritarias del Estado socialista de Cuba. Precisamente, desde el 2011, a partir de la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), y con la aprobación de los lineamientos económicos y sociales acordados en el mismo, el país caribeño ha estado inmerso en la aplicación de cambios económicos y sociales que, a juzgar por muchos especialistas nacionales o extranjeros, representan el primer paso de una transición del modelo de planificación centralizada hacia uno que combinaría planificación con mecanismos de mercado.

Sin embargo, a pesar de la aceptación general que existe –tanto de la dirigencia política como de la sociedad–, acerca de la necesidad de una modernización y optimización de los procesos económicos cubanos en función del mercado internacional<sup>6</sup>, lo cierto

4 Alcázar Campos, Ana. Turismo sexual, jineterismo, turismo de romance. Fronteras difusas en la interacción con el otro en Cuba. Gazeta de Antropología, 25, 1, 2009. En línea en: <http://hdl.handle.net/10481/6856>. Consultado en febrero de 2019.

5 El fin o la continuidad del Período Especial es un tema que todavía se debate en algunos círculos académicos y de la sociedad en general, aunque queda claro que las necesidades y vicisitudes económicas por las que atravesó el país desde 1990 a 2000 no son comparables con las que enfrenta actualmente. De cualquier forma, para la máxima dirigencia política del país el Período Especial continúa. Castro Ruz, Fidel. Autocrítica de Cuba, 2007. En línea en: [http://www.cubadebate.cu/reflexiones-fidel/2007/07/10/autocritica-cuba/#.VUjr1o5\\_Oko](http://www.cubadebate.cu/reflexiones-fidel/2007/07/10/autocritica-cuba/#.VUjr1o5_Oko). Consultado en febrero de 2019.

6 La aprobación de una nueva Ley de Inversión Extranjera en el 2013, así como los distintos cambios que se le hicieron en los sucesivos años, dan muestras de la necesidad de adaptación de la economía cubana a las reglas del mercado internacional. A diferencia de otros contextos, hay una clara disposición del Partido Comunista de Cuba a atraer la participación de la inversión extranjera

es que la posibilidad de que se den cambios políticos sigue siendo una de las grandes disyuntivas e interrogantes que hay sobre el proceso transformador.

El mayor desafío que enfrenta el Gobierno cubano en el caso de que intentara promover, conjuntamente a los cambios económicos, cambios políticos profundos<sup>7</sup>, radica en las particularidades que posee el histórico sistema de gobierno de “partido único”. Éste es considerado, a los ojos de organismos internacionales y/o ONG que monitorean el estado de los derechos humanos, como un dispositivo político que viola importantes derechos civiles y políticos de la sociedad cubana como la libre expresión, la participación directa en la política, la alternancia del poder, entre otros. Unido a esto, el surgimiento y desarrollo de organizaciones civiles ideológicamente contrarias al PCC, aparentemente surgidas de manera genuina al interior del pueblo cubano, han provocado una fuerte tensión que han puesto, en reiteradas ocasiones, las relaciones Gobierno-Sociedad Civil en el ojo de la tormenta.

Por último, la adversa situación política y económica que afrontan los principales socios estratégicos de Cuba –Venezuela, Nicaragua y Brasil–, la cual ha puesto en crisis los mecanismos de cooperación regional (ALBA-TCP y PETROCARIBE, puntualmente), representa una amenaza concreta para el desarrollo y futura consolidación de cualquier transformación en la Isla. Sin lugar a dudas, históricamente, La Habana ha necesitado de ayuda económica del exterior, sobre todo energética, por la cual ha hecho fuertes

---

directa ya que se considera una fuente importante para el desarrollo del país. Para más información, ver: Figueredo Reinaldo, Oscar. Inversión extranjera: Modifican normas jurídicas para agilizar el proceso inversionista. *Cubadebate*, La Habana, 2 de agosto, 2018, en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/08/02/inversion-extranjera-modifican-normas-juridicas-para-agilizar-el-proceso-inversionista/#.XF89SDNKjIU>. Consultado en febrero de 2019.

<sup>7</sup> Desde el 19 de abril de 2018, cuando se conformó la IX Legislatura de la Asamblea Nacional de Cuba para el período 2018-2023, Miguel Díaz-Canel Bermúdez es el nuevo Presidente de Cuba, lo cual no es considerado por muchos como un cambio político profundo pues, como lo expresó él mismo en su primer discurso, “Raúl encabezará las decisiones para el presente y futuro de la nación”. Consultar: Trillo, Manuel. Miguel Díaz-Canel, en su primer discurso: “Raúl encabezará las decisiones en Cuba”, *ABC Internacional*, Madrid, 19 de abril, 2018, en: <https://www.abc.es/internacional/abci-miguel-diaz-canel-primer-discurso-raul-mantiene-frente-vanguardia-politica-201804191717-noticia.html>. Consultado en febrero de 2019.

alianzas ideológicas. No sé si será a partir de la implementación del esquema de desarrollo chino o vietnamita, lo cierto es que la Revolución cubana hoy precisa acelerar los cambios económicos que desde el 2011 ha puesto marcha. Sin olvidar las condiciones políticas, sociales y económicas específicas de la Isla, el pueblo y la dirigencia cubana están hoy ante una gran disyuntiva que depende, en su totalidad, de la disposición y el tiempo que se emplee en su conjunto para encontrar una solución adecuada a la realidad cubana. Con el objetivo de garantizar el equilibrio y continuidad del proceso político cubano, además de reducir la desconfianza que existe por parte de las nuevas generaciones en la obtención de resultados tangibles, la realidad se impone: o se hacen los cambios pertinentes ahora, o los hará la historia.

•••

# ***Estructura y coyuntura en la crisis venezolana***

Mario Ayala<sup>1</sup>

## **Resumen**

El artículo analiza la coyuntura actual de Venezuela en sus conexiones con las dinámicas estructurales de su historia contemporánea. Concluye que la crisis venezolana actual es el resultado del fracaso de las transformaciones económicas y políticas del chavismo iniciadas en 1999 y de la profundización modelo económico rentista petrolero-minero que estructura las relaciones sociales del país desde inicios del siglo XX.

Palabras claves: Venezuela - chavismo - crisis económica y política

La crisis venezolana actual es el resultado del fracaso de las transformaciones económicas y políticas del chavismo iniciadas en 1999 y de la profundización modelo económico rentista petrolero-minero que estructura las relaciones sociales del país desde inicios del siglo XX. La situación es urgente y demanda cambios a nivel económico y político. Paradójicamente, el contraste entre la coyuntura actual de Venezuela con las dinámicas estructurales del período del régimen 'democrático liberal' de 1958-1998 y los gobiernos chavistas posteriores a 1999, se puede pensar menos como una excepción y más como una continuidad trágica en las dinámicas económicas, políticas estatales, en la relaciones entre partidos y movimientos sociales, en la cultura política y la concepción rentística extendida. En este sentido, la crisis venezolana actual es el resultado del fracaso del proyecto chavista de superar al

---

<sup>1</sup> Docente de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Miembro del Programa de Estudios Africanos | CEA | FCS | UNC. Email: <marioayala75@yahoo.com.ar>

rentismo y construir una economía productiva y social alternativa al modelo capitalista global, que fue minado con políticas incoherentes, administración ineficaz, corrupción, llevando a la profundización del modelo petrolero dependiente. A esta situación interna se suma en los últimos años el incremento de la intervención y bloqueo económico-financiero de Estados Unidos y sus agencias con un amplio espectro de políticas de “cambio de régimen” y guerra de baja intensidad muy similares a las que aplicaron en Cuba, Chile, Nicaragua y Panamá durante la Guerra Fría y más recientemente en Irak, Libia y Siria.

### 1. Las estructuras<sup>2</sup>

Desde inicios del siglo XX la economía y el orden político venezolano se apoyan estructuralmente en la exportación de hidrocarburos controlados por el Estado. Eso proceso produjo una economía capitalista de lógica rentista dependiente de los precios internacionales del petróleo. Como resultado, económicamente, Venezuela tiene un aparato productivo débil y poco diversificado que convierte al país en extremadamente dependiente de importaciones de todo tipo de productos agrarios e industriales. Como resultado, estos desequilibrios estructurales entre producción y consumo se expresan en el desabastecimiento y la inflación crónica<sup>3</sup> en períodos donde se reducen las importaciones y/o se amplían las capacidades de consumo de la población. Con la nacionalización del petróleo en 1976 el estado obtuvo el control sobre las tierras donde hay petróleo pero no logró que los latifundios privados bloqueen las reformas agrarias necesarias para lograr la diversificación e incremento de la producción que garanticen la soberanía alimentaria. El resultado en términos políticos fue que el estado venezolano históricamente ha tenido el monopolio de la violencia

<sup>2</sup> Este apartado se apoya en ideas desarrolladas en M. Ayala y S. Ollivier (enero de 2014), “Cambios, rupturas y continuidades en la política venezolana (1958-2013)”, Taller (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina, Vol. 3, N° 3.

<sup>3</sup> F. Coronil (2002), El Estado Mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela. Caracas: Nueva Sociedad y CDCH-UCV.

legítima y es el propietario de la mayor fuente de riqueza nacional: la renta de la tierra, expresada en la renta petrolera creciente y reservas garantizadas para todo el siglo XXI. De modo que la fuerza política que toma el poder en un país de estas características tiene una gran autonomía económica para imponer desde arriba su proyecto político, apoyado en su propiedad y control de la distribución de la renta petrolera entre el capital y el trabajo.

En el plano político, más allá de la alternancia a la cabeza del poder, de la libertad de expresión, de reunión y del multipartidismo, la práctica política venezolana desde segunda mitad del siglo XX ha sido marcada por un sistema de toma de decisiones presidencialista y semicorporativo, es decir avalado por los principales partidos políticos, el empresariado y los sindicatos, apoyado la redistribución de los ingresos petroleros crecientes por el Estado central. Según la historiadora Margarita López Maya<sup>4</sup> esta dinámica direccionada desde arriba y financiada con los recursos petroleros se mantuvo durante el ciclo que va entre la instauración del régimen democrático liberal en 1958 y la promulgación de la constitución de 1999. Esta lógica política centralizadora y clientelar tendió a cooptar toda expresión organizativa autónoma de la sociedad, manteniendo debilitada la capacidad de las organizaciones civiles para decidir de manera independiente y por tanto ahogando el poder popular. En el plano social, este tipo de estructuración político-económica tuvo sus efectos al nivel del Estado y la sociedad en fenómenos como políticas públicas incoherentes y cortoplacistas, la corrupción y falta de eficiencia en la administración; la dependencia de una economía rentista petrolera, no productiva, e importación de la mayoría de los productos y alimentos que se consumen; profundización ideológica de consumo y concepción rentística extendida, donde la cuestión de la producción es secundaria y los ciudadanos consideran que tiene derecho a acceder a una porción de la renta nacional.

<sup>4</sup> M. López Maya (2015), “Participación y poder popular en Venezuela: antes y ahora”, Revista de Historia. Maracaibo: LUZ.

Estas lógicas y patrones se han expresado en una política exterior ambiciosa y activa sobre el área del Caribe, América Latina y el ‘tercer mundo’ que –como muestran las investigaciones de Daniele Benzi<sup>5</sup>– tuvieron sus cambios y virajes, pero conservaron en común el uso del petróleo y su renta como un recurso para posicionar regional y mundialmente a Venezuela.

## 2. Los gobiernos chavistas

El contexto histórico en que emerge el movimiento chavista fue la crisis social, económica, política y militar del modelo político y económico que imperó desde segunda mitad del siglo XX, incrementado con las políticas neoliberales de ajuste y privatización del gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993)<sup>6</sup>. Los cambios iniciados en 1989 con el paquete de ajuste y privatización neoliberal y las protestas masivas que le siguieron significaron una ruptura fundamental con los pasados 30 años de democracia representativa e intervencionismo estatal. Tuvieron un importante influjo en la deslegitimación del sistema político, la profundización de la crisis y la polarización social y política de la que surgió la propuesta radical de Hugo Chávez. A partir de febrero de 1999 el gobierno de Chávez y su movimiento, el chavismo, se propusieron transformar las estructuras y patrones descritos en el apartado anterior mediante la creación de un modelo económico, social y político alternativo. En el plano económico el proyecto se definió por el anti-neoliberalismo y la superación del rentismo petrolero y su remplazo por una estrategia desarrollo de tipo neo desarrollista con fuerte intervención estatal en áreas estratégicas. El ensayo se llevó a cabo en un proceso de lucha polarizada entre el gobierno y los sectores empresariales y medios altos, lo que contribuyó a desarticular las débiles capacidades de producción de bienes

5 Véase: D. Benzi (2017), ALBA-TCP: Anatomía de la integración que no fue. Buenos Aires: Imago Mundi; D. Benzi y X. Zapata Mafla (enero de 2014), “Petróleo y rentismo en la política internacional de Venezuela. Breve reseña histórica (1958-2012)”, en Taller (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina, Vol. 2 N° 3.

6 M. Ayala y P. Quintero (2009), “Introducción”, en M. Ayala y P. Quintero: (comps.), Diez años de revolución en Venezuela. Historia, balance y perspectivas (1999-2009). Itzaingó: Maipue, p. 9-10.

y servicios que tenía la economía venezolana antes de la llegada de Chávez y como resultado dejó al país más dependiente de la importaciones de productos manufacturados y alimentos. Durante los gobiernos de Chávez se incrementó de la demanda interna vía políticas públicas orientadas al aumento de la capacidad de consumo de la población, sin lograr un aumento de la producción agrícola e industrial sino recurriendo a un crecimiento sostenido de las importaciones<sup>7</sup>. El fracaso de los proyectos de desarrollo endógeno y la gestión estatal de las empresas nacionalizadas se combinaron con la caída de los precios del petróleo después de 2008, la caída de la producción y el incremento de la deuda externa para cubrir la financiación del aparato estatal y las importaciones de manufacturas y alimentos. Estos son los antecedentes del escenario actual de desabastecimiento de alimentos, medicinas, manufacturas y repuestos, hiperinflación, sobreendeudamiento y caída de la producción petrolera. En esta coyuntura, es importante no olvidar que esta crisis ha sido profundizada hasta situaciones de colapso inducido por el bloqueo de activos y sanciones económicas y financieras aplicadas por Estados Unidos y sus aliados internacionales en el curso 2014-2019.

En el plano político el proyecto chavista se propuso la incorporación y participación de la población a partir de superar la democracia representativa liberal del Pacto de Punto Fijo (1958) mediante una reforma constitucional que diera paso a una democracia participativa con protagonismo popular. El proceso constituyente tuvo como resultado la promulgación de una nueva constitución política del Estado en el año 2000 que cambió el enfoque conceptual del régimen de democracia representativa por el de una “democracia participativa y protagónica”. Cuando Chávez logró reelegirse para el periodo 2006-2012 realizó un viraje político-ideológico. El proyecto neo-desarrollista y democrático participativo fue remplazado por el ambiguo proyecto gubernamental de “socialismo del siglo XXI”. Esto se tradujo en el impulso del sistema

7 Véase E. Lander, “Venezuela: el fracaso del proceso bolivariano”, Aporrea, Caracas, 16/08/2018.

de participación territorial en “comunas”, la creación de un partido único de la revolución y el incremento de la participación de militares en el gobierno. Todo lo cual llevo a un debilitamiento de las potencialidades de autonomía y empoderamiento presentes en las organizaciones participativas que se impulsaron en los años iniciales. Paradójicamente esta radicalización del proyecto político para transformar la democracia venezolana en socialista surgió desde el Estado. En él, las organizaciones y espacios pensados para la participación y empoderamiento se transformaron con el tiempo en espacios cooptados y direccionados por leyes y vinculados de modo jerárquico al poder ejecutivo a partir de la dependencia financiera y la imposición de directrices y lineamientos estatales<sup>8</sup>. Sin embargo, el chavismo tuvo logros indiscutibles en el proceso de subjetivación político de la población popular y obrera. La construcción de una identidad chavista está asociada con la idea un estado asistencialista, no represivo y garante de derechos sociales. Este fenómeno está detrás del importante apoyo electoral que aún mantiene (ronda el 40 %) después de dos décadas de gobierno y una de crisis económica profunda. Otro logro relevante fueron su viraje discursivo hacia el anticapitalismo, el socialismo y los experimentos de crear una economía social alternativa, junto con las experiencias de nacionalizaciones de sectores estratégicos y partes del aparato productivo bajo la cogestión estatal-obrera y/o cooperativa. En este sentido, más allá del fracaso del proyecto económico alternativo, según Claudio Katz<sup>9</sup>, Venezuela fue el principal laboratorio latinoamericano de transformaciones políticas y sociales de la región. La experiencia del chavismo ha transformado el panorama de la izquierda latinoamericana y rehabilitado el debate sobre el socialismo en el continente. En definitiva, su fracaso de crear una nueva economía socializada estatalizada en base al aprovechamiento de las rentas petroleras, mientras desarticulaba

8 M. López Maya, “Participación y poder popular en Venezuela...”, op.cit

9 C. Katz (enero de 2014), “¿Brotará socialismo del chavismo?”, en Taller (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina, Vol. 2 N° 3.

el aparato productivo previo, condujo al gobierno a profundizar el modelo rentista dependiente de importaciones, llevando al país a la crisis económica más importante de su historia.

En el plano social las políticas de distribución de la renta petrolera desde el estado no lograron revertir el funcionamiento de la ideología de consumo y concepción rentística extendida. Unas de las consecuencias de este fenómeno fue que más allá de la sobre ideologización del discurso del movimiento chavista en la practica la cuestión de la superación del rentismo y la importancia de construir una economía productiva fue secundaria y el debate continuo siendo cómo acceder a una porción de la renta nacional vía la participación en las políticas gubernamentales.

En cuanto a las políticas exteriores de los gobiernos chavistas fueron defensoras del multilateralismo, la integración latinoamericana y la cooperación internacional solidaria, participando en el impulso de importantes instituciones de integración regional y mundial. Sin embargo estas políticas tuvieron resultados ambiguos según los proyectos y los países. Lo central, siguiendo el argumento de Benzi y Zapata<sup>10</sup>, es que los incrementos de la renta internacional del petróleo entre 2002 y 2008 fueron puestos al servicio de un proyecto radical de refundación y experimentación social de inspiración anticapitalista y proyección latinoamericana, sin cuestionar los efectos negativos del rentismo tanto en el ámbito interno como en las políticas de solidaridad internacional e integración que impulsaron. Cuando el precio del petróleo se derrumbó y la crisis económica azoto con fuerza al país las políticas exteriores de cooperación e integración se debilitaron o no lograron mantener continuidad. Así, el chavismo no supero el modelo de la “diplomacia petrolera” caracterizada por rasgos estructurales y patrones recurrentes que pueden observarse en la política exterior venezolana desde 1958 con relativa independencia del gobierno en el poder.

10 D. Benzi y X. Zapata Maña, “Petróleo y rentismo en la política internacional...”, op. cit.

### 3. Panorama actual

En la actual crisis económica y social, los indicadores económicos y sociales son alarmantes y muestran que estamos ante la principal crisis de su historia como nación. Desde 2013 el PIB del país se redujo en casi un 50%, la producción petrolera cayó drásticamente a menos de dos millones de barriles diarios, la inflación merodeó el 2.000 por ciento anual y la devaluación del bolívar en relación al dólar se calcula en aproximadamente 3,5 millones (3.500.000 %). La hiperinflación y desabastecimiento crónicos son el resultado de los efectos negativos de la profundización del modelo económico del rentismo petrolero-minero y la experimentación económica ineficaz y corrupta en el ámbito interno. En el presente escenario estos procesos se observan en combinación con la caída de los precios internacionales del petróleo, el pago de la deuda externa y el bloqueo y expropiación de activos millonarios por Estados Unidos y sus países aliados. A nivel social el éxodo masivo de población por la vía de la migración, la criminalidad social y represión gubernamental completan el cuadro en el ámbito interno.

En el ámbito externo, en un contexto de desarticulación del bloque regional progresista desde 2015 (los países que impulsaban la UNASUR, la CELAC y el ALBA), Estados Unidos ha decidido asfixiar económica y financieramente a Venezuela y realizar un bloqueo económico y diplomático internacional para provocar un cambio de régimen que capitalicen sus empresas y aliados internos, es decir los partidos políticos que crearon sus agencias desde el fracaso del golpe de estado de abril de 2002 y el paro patronal-petrolero de 2003. El incremento de la intervención estadounidense desde 2014 tuvo como consecuencia pérdidas para el país por 129.000 millones de dólares, equivalentes a la producción petrolera de todo un año, o a 30 años de abastecimiento de alimentos y medicamentos<sup>11</sup>.

11 Véase: F. Tovar (18-02-2019), "Pasqualina Curcio: acelerar el colapso", declaraciones en Programa El Pizarrón de Fran, Radio Costa del Sol 93.1 FM, disponible en: <https://www.costadelsolfm.net/2019/02/18/pasqualina-curcio-acelerar-el-colapso/> ; Álvaro Verzi Rangel (2 de febrero de 2019), "Una guerra de Quinta Generación, ¿en vías de fracaso?", en CLAE / Rebelión,

Para sobrevivir el gobierno de Nicolás Maduro debe resistir el plan de desestabilización interna y externa y al mismo tiempo buscar una moratoria de su deuda externa, apoyar la producción nacional de alimentos y medicamentos y establecer un plan de importaciones esenciales<sup>12</sup>. En simultáneo deberá tomar medidas urgentes que normalicen la institucionalidad del Estado y permitan recuperar la plena vigencia de la Constitución mediante. Para esto último serán necesarias múltiples iniciativas, entre ellas buscar nuevamente un acuerdo político con la oposición no golpista. Como el preacuerdo entre gobierno y oposición que Estados Unidos boicoteó cuando estaba a punto de firmarse en República Dominicana a inicios de 2018<sup>13</sup>. Una propuesta interesante, que no ha tenido aún demasiado eco en ambos bandos, es la formulada por la Plataforma Ciudadana en Defensa de la Constitución que recientemente hizo un llamado a rechazar al gobierno paralelo impulsado por Estados Unidos, la Unión Europea y el Grupo de Lima, rechazar al gobierno de Maduro como inconstitucional y realizar una convocatoria a un referéndum para renovar todos los poderes públicos<sup>14</sup>. Mientras que en el largo y mediano plazo las elites gobernantes venezolanas deben establecer políticas que superen la economía capitalista de lógica rentista dependiente de los precios internacionales petroleros-mineros que llevan a coyunturas como las actuales, esencialmente a través del desarrollo de un aparato productivo eficiente y diversificado que respete el medio ambiente y garantice la soberanía alimentaria del país. Solo de esta forma se superaran estos ciclos pendulares de la economía y la política venezolana. Como bien ha señalado hace unos años el gran antropólogo venezolano Fernando Coronil, cambiar la estructura institu-

12 Propuesta lanzada por S. A. Zúñiga (11-02-2019.), "Venezuela: el bloqueo y pirateo de fondos obligan a una moratoria de la deuda", La haine, disponible en: <https://www.lahaine.org/mundo.php/venezuela-el-bloqueo-y-pirateo>.

13 Hispantv (19 de febrero de 2018), "Venezuela: EEUU fracasó con el preacuerdo Gobierno-oposición". Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/367292/dialogo-preacuerdo-oposicion-eeuu-injerencia>.

14 Plataforma Ciudadana en Defensa de la Constitución (17/01/2019), "Referéndum para Renovar Todos los Poderes / Ni Estado Paralelo Ni Régimen Inconstitucional", en Aporrea, Caracas. Disponible en: <https://www.aporrea.org/actualidad/a274428.html>

cional del Estado no implica cambios en sus mecanismos íntimos, ni en la sociedad de la cual forma parte.

La Venezuela chavista terminó profundizando todos los males de la política estatal del periodo 1958-1999 y llevó al país a la principal crisis económica de su historia, situación que está aprovechando el imperialismo estadounidense para “un cambio de régimen” en el país con las reservas petroleras más importantes del mundo. Nuestro rechazo de la injerencia desestabilizadora de Estados Unidos y sus aliados en Venezuela y nuestra solidaridad con el pueblo venezolano, no deben silenciar nuestra crítica y exigencia al gobierno chavista para que rectifique el rumbo económico y político.

...

## ***La debilidad del gobierno de Bolsonaro: el bolsonarismo***

Valentina Carranza Weihmüller<sup>1</sup>

Leandro César Juárez<sup>2</sup>

### **Resumen**

El texto discute los primeros meses del gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil (enero y febrero, 2019) a partir del análisis del “bolsonarismo” –núcleo duro más próximo al presidente- a la luz de tensiones en las políticas exteriores y escándalos locales. Se presentan elementos que identifican al “bolsonarismo” como el punto más débil del actual gobierno generando rupturas y conflictos internos a las alianzas de poder y deslegitimación en la esfera pública.

Palabras claves: Bolsonarismo- políticas exteriores - deslegitimación pública

Los poderes neoliberal-conservadores se consolidaron en Brasil tras la elección del gobierno del Partido Social Liberal (PSL), encabezado por la figura controvertida del presidente electo, ex capitán del ejército y diputado de ultra derecha, Jair Messias Bolsonaro. A pesar de promesas de campaña fundadas en una unión nacionalista-conservadora-anticorrupción -“*Brasil acima de tudo! Deus acima de todos!*”<sup>3</sup>- los primeros meses de gobierno del país

1 Licenciada en Comunicación Social por la ECI, UNC. Magíster y doctoranda en Educação em Ciências e Saúde por el Instituto Nutes de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Becaria de la Comissão de Aperfeiçoamento de Personal de Ensino Superior (Capes). Investigadora del Programa de Estudios Africanos | CEA | FCS | UNC. Email: <cw.valentina@gmail.com>.

2 Licenciado en Comunicación Social por la ECI, UNC. Magíster y doctorando en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR), Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Becario de la Comissão de Aperfeiçoamento de Personal de Ensino Superior (Capes). Investigador del Programa de Investigación sobre África y su Diaspora en América Latina | AFRYDAL - CIECS (CONICET-UNC). Email: <leo.catalunya@gmail.com>.

3 Este fue el slogan de campaña de Bolsonaro a su elección como presidente de Brasil en 2018.

que concentra dos tercios del PBI de América del Sur, ya evidencian rupturas, contradicciones y cierta fragilidad en un equipo de gobierno que aglomera grupos de intereses programáticamente “desintonizados” (evangélicos fundamentalistas, empresarios del agronegocio, militares tradicionales, representantes del poder financiero, y la familia Bolsonaro).

El núcleo duro del “Bolsonarismo” se encuentra conformado por el presidente y su clan: Carlos, Eduardo y Flávio (hijos del mandatario que también ejercen cargos legislativos de relevancia local, estadual y nacional respectivamente), el Ministro de Relaciones Internacionales, Ernesto de Araújo, el Ministro de Educación Ricardo Vélez Rodríguez, sectores de la bancada evangélica y el gurú ideológico Olavo de Carvalho. Este grupo representa explícitamente su simpatía con el modelo liberal-conservador-populista del trumpismo estadounidense acatando e imitando sus posiciones geopolíticas, aunque principalmente, su estilo estético-discursivo. Como explica Avendaño<sup>4</sup>, es en este último aspecto que Bolsonaro pretende constituirse en el “*Trump tropical*”, copiando el desprecio a las instituciones y a la intelectualidad, el desinterés en las demandas de las llamadas minorías, la deslegitimación de los derechos humanos y la obsesión discursiva por el “orden”, el “progreso” y la “grandeza” de la patria. Entre los aspectos programáticos –más retóricos que reales– ambos líderes se identifican con medidas de “mano dura” y “conservadurismo cultural”, entre ellas: la liberalización de la portación de armas, el combate férreo al crimen y el narcotráfico, la reducción de la edad de imputabilidad penal, la privatización de los servicios públicos (incluida la reforma jubilatoria en el caso brasileiro), los límites a la recepción de inmigrantes, virajes meritocráticos, nacionalistas y conservadores en la educación pública, entre otras.

---

Continúa siendo el slogan de gobierno

4 Avendaño, T. C. (30 nov 2018) “Estados Unidos, um aliado acima de todos para o Brasil de Bolsonaro”. *El País Brasil / Internacional*. Recuperado: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/29/internacional/1543517200\\_635889.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/29/internacional/1543517200_635889.html). Acceso: 01 mar 2019.

Durante los primeros meses de gobierno este “núcleo duro”, el “bolsonarismo”, se ha visto envuelto en escándalos mafiosos y de corrupción, como también ha tenido que retroceder en promesas de campaña no “aprobadas” por otros sectores aliados en el poder. Cuestiones relativas a la política externa han sido uno de estos aspectos “en tensión”. En primer lugar, promesas de campaña como la mudanza de la embajada brasilera en Israel de Tel-Aviv para Jerusalén<sup>5</sup> (reconociendo a la “ciudad santa” como capital de Israel) no pudo concretarse luego de los “avisos sobre retaliaciones comerciales” por parte de los países árabes y sectores económicos internos.

Cabe recordar que son 17 los países árabes con los cuales Brasil mantiene relaciones comerciales. En 2017 este comercio representó el 5,9% de las exportaciones brasileiras, una suma de USD \$12.700.000.000, contra los USD \$466.000.000 generados por las exportaciones a Israel. Conforme indicó la *Câmara de Comércio Árabe-Brasileira* no sólo el principal rubro<sup>6</sup> de exportación, la proteína animal, iría a ser perjudicado. También afectaría a sectores como la industria de aviación militar, además de vulnerar la imagen de Brasil como un buen “ambiente de negocios”<sup>7</sup>. De esta manera, dadas las presiones comerciales de los grupos ligados al agronegocio y el comercio internacional, la estrategia de Bolsonaro de transferir la embajada brasilera a Jerusalén aún no se ha concretado. No obstante, el interés del mandatario en responder a intereses pro sionistas y evangélicos a favor del Estado de Israel continúa vigente. En caso de Bolsonaro conseguir realizar esta maniobra, Brasil se sumaría a los pocos países (Estados Unidos

---

5 Además de su visita a Jerusalén en 2016, cuando Bolsonaro fue bautizado en aguas del río Jordán por el *Pastor Everaldo* líder evangélico y político (enfaticando sus alianzas estratégicas con este sector), en diversas manifestaciones, él expresó el interés de transferir la embajada.

6 Brasil es el principal exportador de carne *halal*, que exige un certificado frigorífico sobre la aplicación de un método especial para el sacrificio de animales conforme reglas religiosas musulmanas.

7 G. Castro (07 nov. 2018), “Apoio de Bolsonaro a Israel coloca em risco US\$ 12,7 bilhões em exportações brasileiras”. *Huffpost*. Recuperado: [https://www.huffpostbrasil.com/2018/11/06/apoio-de-bolsonaro-a-israel-coloca-em-risco-us-12-7-bilhoes-em-exportacoes-brasileiras\\_a\\_23581697/](https://www.huffpostbrasil.com/2018/11/06/apoio-de-bolsonaro-a-israel-coloca-em-risco-us-12-7-bilhoes-em-exportacoes-brasileiras_a_23581697/). Acceso: 01 mar 2019.

y El Salvador) contrarios a los acuerdos internacionales sobre el conflicto palestino.

La posición de Brasil ante la crisis venezolana también es otro asunto que contrasta posiciones, reavivando tensiones entre sectores militares, tradicionalmente nacionalistas preocupados con el papel estratégico de Brasil en la región, representados por el vicepresidente Hamilton Mourão, y el núcleo duro del bolsonarismo alineado al intervencionismo estadounidense.

El apoyo del gobierno de Trump al bolsonarismo fue manifiesto públicamente en reiteradas ocasiones. Ejemplar fue el elogio de Trump al discurso “anticomunista”, anticorrupción y conservador-nacionalista que Bolsonaro profirió en el acto de asunción presidencial. En su cuenta de Twitter, Trump escribió: “*Congratulations to President @JairBolsonaro who just made a great inauguration speech - the U.S.A. is with you!*”. Posterior a ese acto, en su primer día de mandato Bolsonaro se reunió con el Secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo (ex Director de la CIA y cuadro fuerte del trumpismo), quien también felicitó al flamante presidente y “*destacou a relevância do Brasil no cenário internacional*”<sup>8</sup>.

Además de la recepción de representantes de la Casa Blanca, Bolsonaro y su gobierno mantuvieron encuentros con otros líderes, entre ellos, los presidentes de Portugal, Chile, Hungría, Argentina y previeron que los principales países a ser visitados por el reciente mandatario sean Estados Unidos, Chile e Israel.

Como dijimos, uno de los intereses geopolíticos de Estado Unidos para apoyar el bolsonarismo radica en la capacidad del Estado Brasileiro para ejercer control sobre la región sudamericana dado su poderío en términos económicos y militares. A partir de la elección de Bolsonaro, Brasil se coloca como plataforma estratégica para combatir a los “villanos” de la libertad y la moral cristiana, eliminando tanto los “vestigios progresistas” del ciclo petista ante-

8 Agência Brasil (01 ene 2019), “Com Pompeo, Bolsonaro deve conversar sobre relações com EUA”. Recuperado: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/com-pompeo-bolsonaro-deve-conversar-sobre-relacoes-com-os-eua>. Acceso: 01 mar 2019.

rior, como las caracterizadas “dictaduras comunistas” en la región: el gobierno de Maduro en Venezuela, el régimen orteguista en Nicaragua y el modelo social cubano. De hecho, durante el mes de febrero de 2019, en la estructura de Itamaraty (cancillería brasileira) fue creado un departamento exclusivo para Estados Unidos, alegando las “*afinidades com o governo americano [estadounidense] e na agenda positiva que pretende estabelecer com a maior economia do mundo*”<sup>9</sup>

En relación a Cuba, el Bolsonarismo avanzó con eficacia, aunque sin mucho apoyo social. Una de sus primeras medidas fue cancelar el convenio de cooperación entre el gobierno cubano y el *Programa Mais Médicos*, iniciativa de salud pública que desde 2013, incentiva la instalación de médicos extranjeros o nacionales en regiones del interior de Brasil con el propósito de reducir desigualdades regionales por falta de profesionales que generalmente prefieren ejercer en las grandes ciudades con mejores salarios, mercados y servicios. Luego de severas críticas a los profesionales cubanos ya instalados, el acuerdo de cooperación fue interrumpido y muchas zonas están actualmente sin la cobertura que este acuerdo brindaba.

El panorama interno tampoco fue del todo favorable para el núcleo duro del gobierno electo. Escándalos de corrupción aún no resueltos relacionan a la familia Bolsonaro (principalmente su hijo Flávio y su chofer/testaferro Fabrício Queiroz) con sectores criminales como las milicias de Rio de Janeiro y anquilosadas estructuras de corrupción en el país. Este es un dato fundamental para entender el “fenómeno Bolsonaro” en Brasil el cual ha pasado casi desapercibido hasta ahora, tanto a nivel nacional como internacional, como veremos a continuación.

En Río de Janeiro, ciudad en la que vive Bolsonaro y su familia desde mediados de los años 70, y en donde ha hecho toda su carrera

9 R. Barbosa (09 feb. 2019), “Governo Bolsonaro define o que espera de sua relação com os EUA de Trump”. *Gazeta do Povo / República*. Recuperado: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/governo-bolsonaro-define-o-que-espera-de-sua-relacao-com-os-eua-de-trump-brb3s-04335nf30tscjam8ntn/>. Acceso: 01 mar 2019.

política, es sabida su estrecha relación con diferentes grupos milicianos. Las milicias son organizaciones paraestatales integradas por policías y expolicías que tienen como principal actividad la de brindar “seguridad” a los habitantes y, fundamentalmente, a los comerciantes de distintas zonas periféricas y marginalizadas de la ciudad. A partir de esta actividad se desprenden otras como: servicio de internet y tv por cable clandestinos (*gatonet*), provisión de gas, agua, cigarrillos, bebidas y transporte entre las más comunes. Con el paso del tiempo éstas organizaciones fueron creciendo y profesionalizándose pasando a realizar actividades más complejas como la apropiación ilegal de tierras e inmuebles, constituyéndose como agentes inmobiliarios de varias regiones periféricas; el robo de petróleo, que luego es procesado en destilerías caseras para la posterior venta de combustible adulterado; y finalmente la profesionalización del sicariato, tanto por encargo como para acabar con ciudadanos “indisciplinados” que se niegan a pagar los “servicios” de las milicias.

Es importante destacar que todas estas actividades no podrían ser realizadas sin la venia del poder político, llegando hoy en día a difuminarse la línea que separa al Estado de estas entidades paraestatales. De hecho, para el sociólogo José Cláudio Souza Alves<sup>10</sup>, quien lleva 26 años estudiando las milicias en Rio de Janeiro, éstas no serían un poder paralelo sino que representan abiertamente al Estado en las regiones periféricas cariocas. Es aquí donde podemos establecer conexiones con la familia Bolsonaro y las milicias.

Dos casos estrechamente relacionados entre sí (la operación “Los Intocables” y el caso Queiroz), vinculan directamente al clan Bolsonaro con algunas organizaciones milicianas cariocas, al tiempo que minan buena parte de las bases sobre las que se apoya la legitimidad de su gobierno, a saber: el combate a la corrupción y

10 M. Simões (29 ene. 2019), “No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. É o Estado” (Entrevista a José Cláudio Souza Alves). Publica Agência de Jornalismo Investigativo. Recuperado: <https://apublica.org/2019/01/no-rio-de-janeiro-a-milicia-nao-e-um-poder-paralelo-e-o-estado/>. Acceso: 03 mar 2019.

al crimen organizado. Por un lado, la denominada operación “Los Intocables”, a partir de la cual, el 22 de enero de 2019, fue desmantelada la organización criminal “o *Escritório do Crimen* (La Oficina del Crimen)” que se dedicara a realizar ejecuciones sumarias por encargo, así como a la apropiación ilegal de tierras fiscales (*grilagem*) y la venta de inmuebles. Entre los detenidos se encuentran el Mayor de la Policía Militar Ronald Paulo Alves Pereira y el ex capitán del BOPE (*Batalhão de Operações Policiais Especiais*) Adriano Magalhães da Nóbrega, quien se encuentra prófugo. Ambos policías fueron homenajeados en 2003 y 2004 en la Asamblea Legislativa de Rio de Janeiro (ALERJ)<sup>11</sup> por parte del entonces diputado Flávio Bolsonaro, primogénito del actual presidente. El homenaje recibido no es menor, ya que se trata de la medalla Tiradentes que es el más alto reconocimiento que el estado fluminense otorga. Los Bolsonaro siempre se mostraron a favor del reconocimiento de los “servicios” prestados a la comunidad por parte de las milicias, llegando inclusive a sugerir su legalización. En este sentido, Flávio Bolsonaro manifestaba: “*Las clases más altas pagan seguridad particular, y el pobre, como hace para tener seguridad? El Estado no tiene capacidad para estar en las casi mil favelas de Río*”<sup>12</sup>.

El problema es que estas organizaciones no son empresas privadas de seguridad que ofrecen nada más que un servicio, sino que operan como verdaderos grupos mafiosos que se hacen con el control territorial de varias comunidades y que están dispuestos a eliminar a cualquier persona que se interponga en su camino. En este sentido, existen varios casos importantes de asesinatos de agentes del Estado por parte de milicianos como el de la Jueza Patricia Acioli en 2011 quien llegara a encarcelar a 60 milicianos.

11 C. Otávio y V. Araújo (22 ene. 2019), “Alvos de operação, milicianos foram homenageados por Flávio Bolsonaro em 2003 e 2004”. *O Globo / Rio*. Recuperado: <https://oglobo.globo.com/rio/alvos-de-operacao-milicianos-foram-homenageados-por-flavio-bolsonaro-em-2003-2004-23391203>. Acceso: 03 mar 2019.

12 Terra Notícias On Line (16 mar. 2007), “Deputado quer legalizar milícias no Rio”. Recuperado: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/deputado-quer-legalizar-milicias-no-rio,f2fe24d-51491139f856ce9e94d4a88bc1m7unakr.html>. Acceso: 3 mar 2019.

Sin embargo, el reciente caso del asesinato de la concejala Mariele Franco, en marzo de 2018, toca de lleno a la familia Bolsonaro, pues existen grandes sospechas de que el crimen fuera ejecutado por parte de la mencionada organización “Oficina del Crimen”. Las vinculaciones de los Bolsonaro con este grupo van más allá de los homenajes citados en la ALERJ. De hecho, Raimunda Veras Magalhães y Danielle Mendonça da Costa da Nóbrega, madre y esposa respectivamente del prófugo Adriano Magalhães da Nóbrega trabajaron para el equipo de Flávio Bolsonaro cuando ejercía como diputado estadual en Rio de Janeiro.

Es a través de Raimunda Magalhães, que se establece una conexión con otro caso de corrupción que está golpeando de lleno a los Bolsonaro en sus primeros meses de mandato. Nos referimos al caso del ex chofer de Flávio Bolsonaro y amigo personal del presidente, Fabrício Queiroz. El ex chofer está sospechado de ser testaferro de la familia al descubrirse movimientos bancarios atípicos por un valor de 1,2 millones de reales, de acuerdo con el informe del *Conselho de Controle de Atividades Financeiras* (COAF) con lo que se ha abierto una investigación por parte del Ministerio Público Estadual de Rio de Janeiro. La Asociación con Raimunda Magalhães, y con la “Oficina del Crimen”, es directa ya que ella aparece en el informe del COAF como responsable de los depósitos realizados en la cuenta de Queiroz.

Bolsonaro a nivel nacional, siempre fue un político del denominado “bajo clero”, que no construyó carrera en ninguna estructura partidaria (ha pasado por 9 partidos) y nunca tuvo a su cargo ninguna responsabilidad ejecutiva. De esta forma, su escueta trayectoria política, que en 26 años como parlamentario solo consiguió aprobar 2 leyes, sumado a su particular estilo verborrágico y políticamente incorrecto, hizo creer a muchos que representaba a un hombre por “fuera de la política tradicional” y que estaría en condiciones de hacer las reformas necesarias para “sacar adelante al país”.

Conforme lo relatado en estos primeros meses de gobierno, el

bolsonarismo se presenta, paradójicamente, como el punto más débil del Gobierno de Bolsonaro. Esta debilidad se expresa tanto en las rupturas y vaivenes internos al gobierno como en la exposición deslegitimadora en la esfera pública. De esta manera, son evidentes las limitaciones de aquel “mito” creado durante la campaña 2018. Aquel “hombre de bien” que venía a renovar la política brasilera y “salvar la nación”. Por el contrario, los hechos recientes parecen demostrar que el bolsonarismo proviene de las entrañas mismas de la “vieja política” y que solo ha llegado para mantener “lo de siempre”, sosteniendo y alimentando estructuras de poder corruptas, violentas y desiguales.

• • •

# ***Nuevas relaciones carnales del Brasil: la asunción de Bolsonaro y el viraje hacia Israel***

Micaela M. Becker<sup>1</sup>

## **Resumen**

Jair Messias Bolsonaro llegó al poder en Brasil tras una convulsa campaña electoral y aupado por sectores conservadores religiosos y grupos económicos liberales. El nuevo líder utilizó una retórica judeo-cristiana puesta al servicio del marketing político. Pero este discurso profético que articula nación y religión se vio también materializado en la nueva orientación de la política exterior. El acercamiento a Israel y la confluencia con las políticas de Donald Trump muestra una nueva e inquietante articulación de sectores políticos y religiosos en la agenda exterior brasileña.

Palabras clave: Jair Bolsonaro - Itamaraty - Israel

En América Latina tenemos la costumbre de que cada gobierno electo busca modificar lo que el anterior realizó. Como en un reloj de péndulo, los gobiernos transitan esa trayectoria ideológica de un extremo a otro. Luego de una etapa de mandatos de centro-izquierda, los países latinoamericanos han elegido políticos vinculados con sectores de centro y ultra derecha, grupos económicos liberales y conservadores religiosos. Este es el caso de Brasil con

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Comunicación Social FCC UNC. Profesora de la cátedra de Introducción a la Comunicación Social FCC UNC. Integrante del Programa de Estudios sobre Medio Oriente CEA FCS UNC y del Departamento de Estudios Internacionales CIECS | CONICET-UNC. Email: <micaelabec-ker@gmail.com>.

la elección de Jair Mesías Bolsonaro.

Su nombre completo nos da algunas pistas. Desde la campaña electoral presidencial del 2018, Bolsonaro se presentó como la solución a la crisis política brasileña, que venía sufriendo un desencantamiento de sus principales figuras. Así, se convirtió en un *mesías* que evitaría un nuevo Lava Jato, la causa judicial paradigmática que abarcó los sectores político y empresarial. Sumado a esto, en el mes de septiembre, Bolsonaro sufrió un ataque por parte de un fanático religioso. Luego de algunas cirugías y atenciones médicas, el candidato sobrevivió a la embestida, y desde los medios de comunicación se construyó sobre su imagen una especie de profeta que resucitó y lograría vencer en las elecciones. Cuestión que sorprendió a propios y ajenos al conseguir el 55,13% de los votos en la segunda vuelta, porcentaje que lo catapultó al sillón en el Palacio de Planalto. En sus discursos de campaña y en el de asunción observamos cómo la retórica judeo-cristiana es puesta al servicio del marketing político digital. Como síntesis de su postura, podemos encontrar una frase en el discurso de asunción: “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. Así, nación y religión son los pilares de su gobierno. Un dato de color sobre este aspecto es que Bolsonaro suele atenderse en el Hospital Israelita de la ciudad de São Paulo, en clara diferencia a Dilma Rousseff quien precisaba los servicios del paulista hospital sirio-libanés, al igual que Lula Da Silva con su tratamiento de cáncer.

Sobre este escenario es interesante recorrer las nuevas relaciones exteriores que desde Itamaraty se planifican. A diferencia de Dilma Rousseff, quien continuó la senda de Lula y fortaleció sus vínculos con los países árabes en las reuniones de la Cumbre ASPA y en la promoción de acciones de la Cámara de Comercio árabe-brasilera, Bolsonaro inició conversaciones desde su campaña presidencial con Netanyahu, el primer ministro israelí. Este político es reconocido no sólo por su intransigencia frente a los palestinos y la formación de su Estado, sino también por la convergencia con sectores de ultraderecha que ocupan lugares en los distintos mi-

nisterios. Una vez investido, Bolsonaro profundizó estos vínculos. Muestra de esto son algunas declaraciones y acciones políticas.

En una especie de acto-reflejo, Bolsonaro prometió trasladar la embajada brasilera desde Tel-Aviv a la ciudad de Jerusalén, en una imitación a la intención del estadounidense Donald Trump. E incluso dio su palabra para cerrar la embajada que Palestina tiene en Brasilia. De esta manera, Bolsonaro ingresó en la disputa entre Israel y Palestina en torno a la capitalidad de Jerusalén para los respectivos estados. Sin embargo, esta posición tomada no pasó desapercibida en la opinión pública brasilera. Por un lado, la comunidad árabe del país alzó su voz en contra e intentó persuadir al mandatario, advirtiéndole que de esta manera Bolsonaro ponía en riesgo los grandes lazos comerciales entre Brasil y los países árabes, como es el caso de las exportaciones de carne Halal. Y por el otro lado, desde la comunidad israelita se apoyó esta nueva vinculación con Israel, principalmente desde la Confederación Israelita de Brasil (CONIB) que realizó diversas actividades políticas y culturales de promoción de los vínculos entre Brasilia y Tel-Aviv. Otra acción fundamental de esta revinculación fue la visita de Netanyahu al Brasil como parte de una gira latinoamericana para extender su zona de influencia política y comercial, en una región en histórica disputa con Irán, país que también ha profundizado sus lazos desde las últimas décadas. Esta nueva alianza que los mandatarios firmaron se afianza en los sectores comerciales y tecnológicos. Los convenios están centrados en importar la tecnología hídrica que Israel ha puesto a prueba en los territorios palestinos con la desalinización de agua, para ser aplicados en cultivos y potabilización en el nordeste brasilero. Como muestra de estos lazos, Netanyahu pronunció en una conferencia de prensa: “Mientras Israel es la tierra prometida, Brasil es la tierra de la promesa del futuro”, en una clara utilización de esa retórica judeo-cristiana que Bolsonaro se apropió en campaña.

Es así que observamos cómo los vínculos entre Brasil e Israel se fortalecen con la figura de Bolsonaro, un personaje que la política

latinoamericana no esperaba. Cabe preguntarse de qué manera esta *relación carnal* está influenciada por el apoyo financiero que el presidente brasileiro recibió de sectores evangélicos pro-sionistas durante su campaña; o si es una acción que busca alinearse con la propuesta diplomática que acciona Trump. Además es necesario interrogarse acerca de cuáles son los intereses israelíes en su campaña de influencia sobre América Latina, región que venía apoyando a la causa palestina.

Bolsonaro, al igual que Trump, se ha transformado en ícono de una “nueva política” apoyada en sectores conservadores y de derecha, tanto religiosos como políticos. Quizá el peligro radica en la aparición de grupos extremistas que retomen la agenda de antiderechos de estos líderes. Es el caso de agrupaciones con intereses electoralistas en la región latinoamericana que, aprovechando el desencantamiento de la política actual, buscan una banca o puesto ejecutivo embanderados con propuestas de ultra derecha y tienen a los presidentes brasileiro y estadounidense como norte en su brújula política. Sin embargo, habrá que esperar de qué manera se materializa esta relación entre Brasilia y Tel-Aviv en acciones concretas, a lo largo de la presidencia de Bolsonaro y a partir de la inminente formación de un nuevo gobierno en Israel.

•••

## ***Política interna y política de potencias: una reflexión sobre el desarrollo doméstico y el posicionamiento externo de los Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump***

Gustavo E. Santillán<sup>1</sup>

### **Resumen**

El trabajo que presentamos selecciona y discute algunos elementos de la política estadounidense durante el actual mandato del Presidente Donald Trump, capaces de constituir tendencias que nos permitan comprender su orientación. Se remite para ello al análisis de disposiciones de política económica externa (concentrándonos en el aspecto comercial y en sus implicancias) e interna (construcción de poder, política industrial, fiscal y monetaria). Se sostiene que buena parte de los condicionantes de dichas políticas radican en el enfrentamiento geoestratégico con la República Popular China, del que el gobierno de Donald Trump pretende dar cuenta de manera divergente respecto a la política desarrollada a este respecto por su predecesor inmediato en el cargo presidencial.

Palabras clave: Estados Unidos – Donald Trump – Política doméstica – Política Económica Exterior

<sup>1</sup> Investigador del CIECS | CONICET-UNC y Docente en la Escuela de Historia | FFyH/UNC. Email: <gustavo.santillan@gmail.com>.

## Introducción

La emergencia de Donald Trump como candidato presidencial y su posterior asunción al cargo en 2017 han generado una notable perplejidad tanto al interior de los Estados Unidos como fronteras afuera, acompañada por una profusión de análisis que intentan comprender dichos fenómenos.

Buena parte de estas reflexiones se concentra en la virulencia de las declaraciones del actual presidente, en sus inconsistencias y escasa formación política e intelectual, y en la respuesta que el discurso de Trump ha recibido en el seno de la sociedad civil estadounidense. De manera frecuente, esta modalidad de ejercicio de la política ha sido denominada como “populista”, entendiendo además que ésta se replica en una serie de liderazgos consolidados o en alza en la escena internacional contemporánea; esto configuraría así un clima de ideas y un conjunto de prácticas políticas que pondrían en riesgo la vigencia de la democracia liberal y del orden económico internacional contemporáneos. Así, el “fenómeno” Trump correspondería con las características del liderazgo consolidado de Vladimir Putin en Rusia (más aún, ante la evidencia de la supuesta colusión de intereses entre la diplomacia del país euroasiático y el actual mandatario estadounidense en vísperas de la asunción de Trump al gobierno), con las de Recep Tayyip Erdogan en Turquía y, aun, con el giro político operado por el ascenso al poder de Xi Jinping en China a partir de 2012. A esta constelación se agregan Jair Bolsonaro en Brasil tras su reciente triunfo electoral, al igual que Andrés Manuel López Obrador en México, Viktor Orbán en Hungría, Matteo Salvini en Italia, etc., usualmente distinguidos entre sí por los calificativos de “derecha” o “izquierda” que complementarían la caracterización de sus políticas respectivas. Ante la evidente dificultad de inscribir a la actual política, doméstica y externa, de los Estados Unidos en una serie tan heterogénea de países y liderazgos, y a pesar de la existencia de mínimos denominadores comunes<sup>2</sup>, intentaremos en esta breve reflexión esta-

<sup>2</sup> Entre otros, es evidente la extendida insatisfacción ciudadana ante la interferencia de los facto-

blecer ciertas pautas que condicionan tanto los desarrollos internos estadounidenses contemporáneos como el comportamiento externo del país en el orden internacional, poniendo de relieve a la emergencia económica de la República Popular China entre dichos condicionantes. El límite de validez del presente análisis, sin embargo, está dado precisamente por la ya mencionada inconsistencia política de la actual presidencia estadounidense, sumada a la manifestación apenas incipiente de ciertas disposiciones de política económica que se revelan como tendencias, dada la actualidad de los fenómenos analizados. Lo aquí expuesto es, entonces, una racionalización hipotética de dichas tendencias plenamente justificada, no obstante, dada la relevancia de la temática discutida y, esperamos, a discutir.

## La agenda “populista” de Donald Trump: de la construcción de poder a la política económica

Previo a su asunción como presidente, las dos propuestas más grandilocuentes del actual mandatario estadounidense constituían una apuesta tan fuerte como improbable: construir un muro en la frontera con México con cargo a este último, e imponer aranceles del 35% a la importación de manufacturas provenientes de China. Ambas propuestas se apoyaban en el agravio sufrido por una porción considerable del electorado estadounidense (blanca, masculina y oriunda del cinturón industrial del Medio Oeste) afectada por más de tres décadas de desindustrialización, destrucción del empleo y deterioro de su calidad de vida; de esta manera, los anuncios de Trump coadyuvaban a la construcción de enemigos externos supuestamente responsables de estos perjuicios (ante la indiferencia de las élites del “establishment” de Washington D.C.), contribuyendo así a definir una identidad propia al movi-

---

res de poder económico en las decisiones soberanas de los Estados nacionales, lo que favorece la proliferación y éxito de opciones que se proponen como desafiantes a las reglas de juego del orden económico internacional. Dado el enfoque y la extensión de este trabajo, resulta imposible brindar mayor profundidad al respecto.

miento encabezado por Trump<sup>3</sup> –quien, como es sabido, fue aupado a la presidencia contra la voluntad manifiesta del aparato de su propio Partido Republicano–.

Contra toda posibilidad de éxito aparente alguno de estas propuestas, ambas se revelaron no obstante como algo más que proclamas electorales: en el primer caso, la retórica “antimexicana” de Trump se antepuso a la negociación de otra de sus propuestas económicas, el replanteo del NAFTA y su sustitución por el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá, finalmente suscripto por el entonces presidente Enrique Peña Nieto el 30 de noviembre del pasado año, un día antes de dejar la presidencia. El nuevo acuerdo estipula, en lo concerniente a la relación con México<sup>4</sup>, la elevación del porcentaje de fabricación regional requerido para los vehículos comercializados en América del Norte a arancel cero, además de exigir un salario mínimo de 16 dólares por hora para la fabricación de, al menos, el 30% de las autopartes que componen cada vehículo terminado dentro de la zona. Se espera que ambas disposiciones incentiven la relocalización de la producción y el empleo en la industria automotriz hacia los Estados Unidos.

En segundo lugar, es de público conocimiento el inicio de la disputa comercial entre Estados Unidos y China, a partir de la cual el país norteamericano gravó de manera masiva y progresiva las exportaciones chinas con aranceles estipulados entre el 10 y el 35% y por valor de 250 mil millones de dólares, la mitad del déficit bilateral que los Estados Unidos mantiene con China. Los gravámenes afectaron, por ejemplo y de manera notoria, a las ventas chinas de acero y aluminio, pero también a artículos industriales con alto valor agregado. China respondió con gravámenes dispuestos sobre las exportaciones estadounidenses por un monto aproximado de 100 mil millones de dólares y, a la fecha<sup>5</sup>, tras la disposición de una “tregua” comercial acordada durante las reuniones del G-20

<sup>3</sup> Ver al respecto el detallado análisis que hace un trabajo reciente: Moll Neto, Roberto, “Populista ‘pero no mucho’: o populismo e Donald Trump”, *Mundo e Desenvolvimento*, 1,1, 2018, pp.51-83

<sup>4</sup> El grueso de las disposiciones que afectan a Canadá está concentrado en el sector agrícola.

<sup>5</sup> Marzo de 2019

llevadas a cabo en diciembre pasado en Buenos Aires, se están negociando nuevos términos comerciales entre los dos países. Las negociaciones exceden este ámbito dado que Estados Unidos insiste, como requisito para alcanzar un acuerdo definitivo, en el rediseño de la política industrial china de protección de sus conglomerados, así como en el cese de la exigencia de cláusulas de transferencia tecnológica estipuladas por el país asiático en sus acuerdos de inversión<sup>6</sup>. Este es el verdadero núcleo de la cuestión disputada entre los dos países, e involucra aspectos geopolíticos y de seguridad que exceden el campo de lo estrictamente económico.

### ¿Funciona el modelo de Donald Trump? Algunas hipótesis

Precisamente, lo recién expuesto revela un cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia la República Popular China, concentrada durante el gobierno de Barack Obama en la contención militar del país asiático tomando al Pacífico como escenario privilegiado de esta contención, al tiempo que se promovía el libre comercio y los acuerdos bilaterales y multilaterales con los países integrantes de dicho espacio. Trump, en cambio, apela al proteccionismo como práctica para inhibir la emergencia económica de la República Popular en un aspecto cardinal, la expansión de las multinacionales chinas en el exterior y el control de tecnología de punta que pudiera aplicarse asimismo al desarrollo bélico: por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones.

El resto de las disposiciones de política económica desarrolladas por Trump desde 2017 envían señales quizás poco consistentes pero podrían reforzar, de sostenerse en el tiempo, un perfil de desarrollo hipotético acorde a las líneas aquí expuestas: protección de la industria doméstica por el lado de la política comercial combinada con desgravaciones impositivas que incentivarían la inversión fronteras adentro, disposición gradual y ordenada del enca-

<sup>6</sup> La primera de las prácticas ha sido una constante de la política industrial china en la última década, y la segunda lo ha sido desde el inicio mismo del periodo de Reforma y Apertura abierto en 1978. Ambas son, por ende, políticas de Estado de la RPCh.

recimiento del precio del dinero aprovechando la fortaleza de los índices de crecimiento económico y de empleo<sup>7</sup> en un contexto de estabilización del salario real, recorte al alcance de los programas de seguro médico dispuestos por el gobierno anterior y, en una evaluación general de la política fiscal, estipulación de un esquema regresivo de distribución del ingreso.

Todo ello, en nuestra opinión, podría estar configurando un modelo de promoción del desarrollo industrial doméstico con bajos salarios<sup>8</sup>. El funcionamiento concreto de este hipotético modelo configurado a partir del conjunto de políticas recién reseñadas, en tanto, es toda una incógnita. Por un lado, la disposición de aranceles para la importación de productos intermedios implica el encarecimiento de los bienes de consumo producidos, contrarrestando los propósitos deseados de relocalización de plantas industriales. Por otro lado, el encarecimiento de los bienes de consumo industriales masivos afectados por este proceso y por el cierre relativo de la competencia externa eliminaría el subsidio implícito en la provisión de estos bienes para la población, en un contexto de debilidad histórica de los servicios sociales que componen la parte indirecta del salario. Finalmente, cabe la pregunta acerca de la colocación externa de la producción industrial estadounidense en el marco de la actual guerra comercial<sup>9</sup>.

Las actuales disposiciones de política económica del gobierno de Trump, en suma, parecen reflejar, más que la viabilidad de un nuevo modelo de desarrollo, su ensayo como reacción a la emergencia de un competidor industrial de primer orden, la República Popular China. Este es un proceso multidimensional que excede el plano estrictamente económico y, en lo temporal, si bien refleja pautas estructurales acumuladas a lo largo de por lo menos cuatro déca-

7 El crecimiento del PBI estadounidense se encuentra por encima del 2% anual, con una tasa de desempleo del orden del 4% de la Población Económicamente Activa. En lo atinente a la política monetaria de la Reserva Federal, el Presidente Trump ha manifestado declaraciones contradictorias, lo que revelaría este punto como problemático.

8 El endurecimiento de la política migratoria podría verse inclusive desde esta perspectiva, reforzando la segmentación del mercado laboral.

9 Que no sólo involucra a China sino a la Unión Europea, por ejemplo.

das, apenas estaba esbozado en sus implicancias para los Estados Unidos en 2008, a comienzos de la crisis financiera y en vísperas del inicio del ciclo gubernamental anterior.

• • •

# Oriente Medio a cien años del Tratado de Versalles

Juan José Vagni<sup>1</sup>

## Resumen

La firma del Tratado de Versalles en 1919 definió las condiciones de la dominación colonial europea sobre Oriente Medio y frustró las esperanzas de liberación de los pueblos árabes. La sucesión de promesas incumplidas y la estructuración del Sistema de Mandatos de la Sociedad de las Naciones dejaron una huella profunda en la construcción del orden regional. A cien años de aquel acontecimiento, la mirada sobre el orden regional nos muestra aún profundas y arraigadas tensiones tanto en el plano interno como externo.

Palabras clave: Tratado de Versalles - orden regional árabe - Oriente Medio

Las negociaciones de paz de los vencedores de la Primera Guerra Mundial sembraron sobre Oriente Medio las condiciones para la formación de un espacio inestable y dependiente. El actual desorden en la zona hunde sus raíces en viejas tensiones y en renovadas relaciones de fuerzas a nivel regional y global.

A lo largo del año 1919 los representantes de las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial se congregaron en París para definir el futuro de los derrotados y de sus territorios. De aquellas sesiones surgió el Tratado de Versalles que delimitó las responsabilidades de Alemania y al mismo tiempo creó la Sociedad de las Naciones. Estos instrumentos, origen en gran medida de los

---

<sup>1</sup> Profesor adjunto del Área de Estudios Internacionales, Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Investigador adjunto de CONICET – Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS - CONICET y UNC). Email: <juanjovagni@hotmail.com>.

principales conflictos que atraviesan el siglo XX, tuvieron un impacto específico y duradero sobre el mundo árabe. Cumpliéndose un siglo de aquel acontecimiento, constituye una oportunidad significativa para rever las implicancias que tuvo en el devenir de la región y, al mismo tiempo, intentar echar luz sobre la compleja situación actual.

### Esperanzas frustradas, promesas incumplidas

Desde fines del siglo XIX el mundo árabe vivió un proceso de renacimiento cultural y político al compás del fervor del nacionalismo. Ese fermento avivó los sueños de liberación del Imperio Otomano tras más de cuatrocientos años de dominación. Para musulmanes y cristianos, la hermandad árabe brindada por la lengua y el pasado común constituía el cimiento fundamental para la conformación de una Patria árabe unida y fuerte. La oportunidad pareció surgir en el contexto de la Primera Guerra Mundial. Con las garantías británicas y el compromiso de forjar un estado árabe unificado tras la Guerra, se produjo el levantamiento contra los otomanos en 1916 de la mano del clan Hachemí de La Meca. Pero al mismo tiempo y en contra de lo prometido, británicos y franceses firmaron el famoso acuerdo Sykes-Picot que delimitó sus respectivas áreas de influencia y control directo en Oriente Próximo. En ese contexto, el incipiente estado árabe surgido en 1918 con base en Damasco y liderado por el príncipe Faisal tuvo los días contados.

Durante las negociaciones de paz en París, Faisal acudió como representante de los árabes y tuvo que aceptar las restricciones territoriales y la tutela francesa sobre el joven estado. La promesa de la patria común fue traicionada. En el Pacto de la Sociedad de las Naciones firmado el 28 de junio de 1919 se definió esta forma de dominación colonial para aquellos pueblos “aún incapaces de regirse por sí mismos”. En el inciso 4 del art. 22 se estableció: “ciertas comunidades que antes pertenecían al Imperio Otomano, han alcanzado tal grado de desarrollo que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisoriamente a

condición de que los consejos y la ayuda de un mandatario guíen su administración hasta el momento en que ellas sean capaces de manejarse solas”.

El registro de aquellos momentos en París parece reflejar la impotencia y desazón del joven dirigente árabe. La fotografía muestra a un Faisal enigmático y taciturno, acompañado detrás por un sonriente Thomas Edward Lawrence (Lawrence de Arabia) y otros referentes.



La arquitectura del nuevo sistema colonial en Oriente Medio se fue afianzando con los Acuerdos de San Remo y de Sèvres de 1920, que dieron respaldo legal al reparto de británicos y franceses. Faisal fue finalmente expulsado de Siria en julio de 1920 por las tropas francesas del general Henri Gouraud. “Reinado de un día, perfume de un sueño que se disipa ante el choque de la realidad”, decía Salomón Abud, un periodista argentino de origen sirio que rememoró aquellos acontecimientos en su libro *El Sol nace en Oriente* publicado en 1939. El esquema colonial se completó

en 1922 cuando la Sociedad de las Naciones aprobó el Sistema de Mandatos. A partir de allí, la ocupación colonial dejó no sólo un armazón territorial artificial, sino también heridas y secuelas en todos los planos: represión, desvalorización de la cultura autóctona, imposición de modelos políticos y educativos europeos, burguesías locales atadas a los intereses de las metrópolis y una profunda dependencia económica y política.

### **Punto de confluencias**

Cien años después, la mayoría de aquellos sueños iniciales del movimiento árabe no se cumplieron y la región está enfrentada nuevamente a múltiples desafíos internos y externos. Como expresaba Burhan Ghalioun, Oriente Medio continúa siendo la caja de resonancia de los cambios de las relaciones de fuerzas y de los valores acaecidos a escala mundial, un punto de convergencia de las contradicciones e influencias que rigen el orden global.

El actual des(orden) regional hunde sus raíces en diversos fenómenos: el agotamiento del proyecto panarabista a partir 1967 con la derrota frente a Israel, el ascenso de Arabia Saudí y la expansión de la ideología wahabí desde 1973, y la Revolución Islámica de Irán de 1979. Pero el gran punto de inflexión tras el fin de la Guerra Fría fue la invasión estadounidense de Irak y Afganistán en 2003, respuesta equívoca a los atentados del 11 de setiembre de 2001 sobre Nueva York. En el plano interno, el consenso en la lucha antiterrorista fortaleció temporalmente a los diversos regímenes árabes (sean monarquías o repúblicas, sean prooccidentales o revisionistas), que hicieron de la represión y control de los sectores islamistas (moderados o radicales) una renovada fuente de legitimidad. A nivel regional, la destrucción del Estado iraquí abrió un sinnúmero de conflictos identitarios y étnicos, alteró los equilibrios de poder a favor de Irán y marginó la posibilidad de resolución del conflicto palestino.

Poco a poco, aquellos países populosos y avanzados de la media-

luna árabe que habían signado la política regional durante gran parte del siglo XX (Egipto, Irak y Siria), vieron perder su influencia y poder frente a Arabia Saudí y a las pequeñas y ricas ciudades Estado del Golfo.

El tablero regional sufrió un nuevo sacudón a fines de 2010 con las revueltas de la llamada “Primavera Árabe”: un complejo entramado que dio paso a la intervención de potencias regionales y globales, las correspondientes alianzas con actores y grupos subnacionales y transnacionales, y finalmente como resultado el desmembramiento funcional de Irak, Libia, Yemen y Siria. Como señala el especialista Marc Lynch, los levantamientos árabes comenzaron por difusión transnacional y terminaron en represión transnacional y guerras de poder regionales.

### **Desorden regional y nuevas dependencias**

Este reordenamiento reavivó dos grandes líneas de enfrentamiento. Por un lado Arabia Saudí, seguida por Egipto (tras el Golpe de Al Sisi en 2013), los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Kuwait, con el respaldo de la Administración norteamericana e Israel. Por el otro, un eje de la resistencia representado por Irán, el gobierno sirio, en cierta medida Turquía y el aval de Rusia. Los escenarios de disputa y guerra abierta de estos actores siguen siendo Irak, Yemen y Siria, estados debilitados y fragmentados. Al mismo tiempo, esta competencia afectó la autonomía de países pequeños como Líbano o algunos estados del norte de África. El caso más emblemático es el virtual secuestro en Arabia Saudí del Primer Ministro libanés Saad Hariri a fines de 2017, en un intento por impedir la cohabitación de su fuerza política con el movimiento Hezbolá, aliado de Irán.

Tampoco faltaron las tensiones intra-Golfo: desde su apoyo a la Hermandad Musulmana y a sus filiales en toda la región durante la Primavera Árabe –principalmente a través del canal Al-Jazeera–, Qatar intentó desarrollar una política autónoma y de elevado perfil. Las crecientes tensiones con sus vecinos derivaron en un

bloqueo regional en junio de 2017 y, finalmente, en su retiro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) conducida por los saudíes.

Más recientemente, el secuestro y desaparición del periodista Kamal Khashoggi en el consulado de Arabia Saudita en Estambul en octubre del año pasado, representó no sólo una jugada entre Riad y Ankara, sino también el movimiento de una pieza sensible del ajedrez global. La oscura maniobra pareció condenar el futuro del príncipe heredero saudí Mohamed Bin Salmán, hasta entonces mimado por las potencias occidentales por su supuesto afán modernizador y aperturista. En pocas semanas se transformó en una figura incómoda pero necesaria, tal como se pudo observar durante su estadía en Argentina para la Cumbre del G20 a fines del año pasado. En estos días, el joven líder procura recuperar la presencia global del Reino, reorientando su proyección hacia Rusia y países de Asia, tal como se vio en la gira realizada en la India, Pakistán y China.

Paralelamente, la errática y confusa política global de Donald Trump ha sumado nuevas incertidumbres a este escenario. La ruptura del Pacto nuclear con Irán, la histórica decisión de trasladar la embajada estadounidense a Jerusalén y el reconocimiento de la soberanía israelí sobre los Altos del Golán agregaron nuevos escollos y terminaron de desacreditar el papel de la superpotencia en el marco del llamado “Cuarteto para la Paz en Oriente Medio” –junto a Naciones Unidas, Rusia y la Unión Europea–. Aquel espacio de diálogo multilateral hoy está muerto y han surgido dos instancias paralelas que se reunieron en el mes de febrero: una conferencia liderada por Estados Unidos que sesionó el 13 y 14 en Varsovia, y otra comandada por Rusia con sede en el balneario de Sochi. Trump procura forjar una coalición árabe frente a Irán, con la inédita presencia de Israel y la marginación de los intereses palestinos. Putin, mientras tanto, potencia su papel mediador y exhibe sus aceitados vínculos con Irán y Turquía. En ambos casos, el tema central es el futuro de Siria y de Assad y las implicancias

derivadas para el escenario regional y global: problemática kurda, destino de los milicianos detenidos del Estado Islámico y el riesgo de los que retornen a sus tierras de origen, entre otros.

En paralelo cabe recordar que las organizaciones y foros regionales se hallan funcionalmente inactivos o su papel es irrelevante, como el Consejo de Cooperación del Golfo –marcado actualmente por las disputas entre Doha y Riad– y la Liga Árabe, cuya últimas cumbres resultaron nuevamente un fracaso. La debilidad de estas estructuras regionales y el dinamismo de los actores externos nos muestran que, pasados cien años, el futuro de Oriente Medio se sigue labrando en gran medida más allá de sus fronteras.

...

# ***La República Democrática del Congo (RDC) ante el desafío de la consolidación democrática***

María José Becerra<sup>1</sup>

## **Resumen**

A finales del 2018 se realizaron las elecciones presidenciales, legislativas y provinciales en la República Democrática del Congo (RDC). Este hecho no solo tiene importancia política por las dimensiones que abarca, sino por el tenso clima en el que se realizaron con críticas de fraude por el uso de urnas electrónicas; por la epidemia de Ébola que asola varios distritos y que llevó a varios aplazamientos; por los costos económicos, etc. En este artículo analizaremos la situación interna de la RDC previo a las elecciones para así poder entender las críticas y los desafíos que deberá enfrentar el nuevo presidente Félix Tshisekedi.

Palabras clave: República Democrática del Congo- Elecciones en África- Presidente Félix Tshisekedi

El proceso electoral realizado el pasado 30 de diciembre en República Democrática del Congo (RDC) –donde se realizaron comicios presidenciales, legislativos y provinciales– dio lugar a una variada multiplicidad de análisis. Los enfoques son plurales, según se haga eje en los factores de orden económico, geopolítico, político o los relativos al proceso electoral propiamente dicho.

---

<sup>1</sup> Docente de la UNC especializada en África y Afrodescendientes en América. Co-directora del Programa de Estudios Africanos CEA | FCS | UNC. Coordinadora de la Carrera de posgrado Especialidad en Estudios Afroamericanos | IDEIA | UNTRE. Email: <estudiosafricanos@hotmail.com>.

Este último aspecto tiene implicancias traducibles al debate electoral argentino, ya que la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI), máximo órgano electoral congoleño, decidió utilizar “urnas electrónicas” en la realización de estos comicios, mecanismo propuesto también por el actual gobierno argentino para las elecciones nacionales. En ambos países esta modalidad fue fuertemente criticada por sus bajos estándares de confiabilidad y su sobre-exposición a eventuales manipulaciones de los resultados. Si bien en Argentina esta propuesta encontró un freno legislativo, observar la experiencia de RDC posibilitaría tener mayores argumentos para un debate más profundo sobre los riesgos de su implementación.

Las críticas ya mencionadas quedaron en evidencia desde la primera prueba que tuvo el país africano con este tipo de urnas, realizada en agosto del 2017 en una elección de gobernadores plagada de irregularidades. El saldo negativo de aquella primera experiencia se vio confirmado por las últimas elecciones, donde la postulada inmediatez en obtener los resultados agilizando y transparentando los resultados mostró ser más discurso que realidad.

Por un lado, hubo falencias en el sistema de funcionamiento de las propias máquinas de votación, provistas de pantallas táctiles que deberían permitir al elector imprimir su papeleta antes de depositarla en la urna. Estas presentaron varias fallas técnicas al momento de la impresión y se observó la falta de nombres en algunas listas. A esto hay que sumarle el retraso en la apertura de colegios electorales en feudos de la oposición.

Por otro lado, el recuento de votos tardó 11 días, y se extendió por 13 días más para el escrutinio definitivo. Es decir, un día después de la fecha prevista para la toma de posesión del nuevo presidente, quién finalmente asumió el jueves 24 de enero en una ceremonia multitudinaria pero que por su premura sólo contó con la presencia de un presidente extranjero (el keniano Uhuru Kenyatta).

Todas estas irregularidades tiñeron de dudas el proceso electoral

en su conjunto y generaron un fuerte desprestigio del nuevo gobierno encabezado por Félix Tshisekedi, líder del hasta ahora opositor partido de la Unión para la Democracia y el Progreso Social (UDPS) y miembro de la coalición vencedora Dirección al Cambio (CACH). Incluso la influyente Iglesia Católica congoleña y numerosos analistas políticos consideran el verdadero ganador de las elecciones a Martin Fayulu, de la coalición Lamuka.

Fayulu, quien salió en segundo lugar de entre veintiún candidatos, realizó una serie de denuncias que fueron desatendidas por el Tribunal Constitucional. Según el CENI, Tshisekedi obtuvo el 38,57 % de los votos frente al 34,86 % de Fayulu. Sin embargo, este último asegura que ganó con un 61% de los votos, calificando de “fabricados” los guarismos oficiales y exigiendo la convocatoria a nuevas elecciones. Vale destacar que ninguno de los dos candidatos era el delfín de Kabila<sup>2</sup>, y ambos formaban parte de la alianza opositora Lamuka (“Despierta en lengua lingala). Pero, a finales de noviembre del año pasado, Tshisekedi se desmarcó y se postuló con su partido histórico la UDPS, quedando Fayulu como líder de Lamuka. Este desconocimiento de lo actuado por la CENI agrava más la tensa situación por la que atraviesa el país más grande del África Subsahariana, azotado en los últimos meses del 2018 en varias provincias por un brote de ébola. La joven democracia enfrenta su primer traspaso de mando pacífico en sus casi 60 años de vida independiente, luego de más de dos años de violencia política donde hubo graves enfrentamientos entre la oposición y los partidarios del saliente presidente Joseph Kabila –quién asumido en 2001 luego del asesinato de su padre-. El reiterado aplazamiento de las elecciones desde el año 2016, con la consecuente permanencia de las autoridades por tiempo incierto, dio lugar a una fuerte polarización y la emergencia de un ciclo de protestas, una de cuyas expresiones fue la convocatoria a una huelga general dos días antes

---

<sup>2</sup> Emmanuel Ramazani Shadary del Partido del Pueblo para la Reconstrucción y la Democracia (PPRD) y candidato del Frente Común para el Congo (FCC) quién quedó en un lejano tercer lugar con 23% de los votos.

de los comicios.

Pese a todos estos factores de inestabilidad, Félix Tshisekedi asumió como el quinto presidente de República Democrática de Congo, hecho histórico en donde por primera vez el presidente saliente y el entrante estuvieron juntos en la ceremonia de traspaso del cargo.

### **Breve reseña histórica y desafíos a enfrentar**

Como vemos, el presidente Tshisekedi asumió su cargo en un contexto signado por elementos de crisis política, económica y social. Estos problemas, lejos de ser coyunturales, vinieron inscriptos en la genética de su conformación como país independiente allá por la década de 1960. Tras sufrir el azote del dominio colonial belga, conocido por ser uno de los más brutales del mundo, el país estuvo atravesado por una serie de conflictos étnicos, culturales y divisiones políticas que marcaron su desarrollo posterior. Si tuviésemos que historizar esquemáticamente la larga conflictividad congoleña, el recorrido de la etapa independiente podría comenzar desde sus mismos inicios. Tras el triunfo del líder anticolonialista Patrice Lumumba, la incipiente nación independiente tuvo que lidiar con múltiples problemas, entre los que se destacó la constante presión de los imperialismos belga y norteamericano en el contexto de la Guerra Fría. Estas presiones llevaron a la escisión de Katanga, (provincia rica en cobalto, cobre, estaño, uranio, diamantes, radio y coltán) con el apoyo de Bélgica y Estados Unidos, lo que motorizó un conflicto en el que el gobierno congoleño recibió ayuda soviética.

La presión imperialista sobre el Congo llevó al asesinato de Lumumba bajo órdenes de la CIA, profundizando la desestabilización política que abrió camino a la dictadura de Mobutu Sese Seko.

Otro hito central fue la Primera Guerra del Congo de 1996, en la que se condensó no sólo la conflictividad propia de la lógica bipolar de la Guerra Fría sino también la heredada del dominio colonial

y su arbitrariedad en el establecimiento de los límites fronterizos, dividiendo familias, etnias y grupos religiosos y transformando las fronteras nacionales en líneas lábiles.

Con el genocidio ruandés en 1994, miles de personas huyeron a la RDC (en ese entonces Zaire) y la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDLC), de mayoría tutsi -etnia que había tomado el poder en Ruanda-, comenzó un movimiento para derrocar a Mobutu, lo que motorizó el estallido de la guerra contra Ruanda y Uganda.

La guerra fue azuzada por multinacionales norteamericanas para apropiarse de los recursos naturales a muy bajo costo debido al caos y la inestabilidad política inherente a los conflictos, al poco control gubernamental sobre lo que entra o sale de su país, y a la aparición de señores de la guerra que dominan espacios territoriales ricos en minerales y que negocian directamente con las empresas multinacionales. Recordemos que la RDC es el mayor productor mundial de cobalto, clave para la industria de los vehículos eléctricos y también posee grandes yacimientos de coltán, casiterita, estaño, uranio y diamantes.

La incapacidad de Mobutu para lidiar con la crisis de los refugiados, acompañada de la pérdida de apoyo por parte de occidente y, en especial, el peso de los intereses de los grandes capitales extranjeros, permitió a sus opositores internos tomar el poder en 1997, siendo nombrando presidente el líder rebelde Laurent Kabila. La confrontación bélica no tardó en emerger nuevamente cuando este fue traicionado por sus -hasta entonces- reconocidos aliados, comenzando una nueva rebelión apoyada por Ruanda y Uganda. A su vez tropas llegadas desde Zimbawue, Angola, Namibia, Chad y Sudán intervinieron para apoyar al régimen de Kabila, iniciándose así la Segunda Guerra del Congo en el año 1998.

Aunque un año después fue declarado el cese del fuego, los intereses extranjeros sobre los recursos naturales soliviantaron el estado de crisis, hasta el asesinato de Kabila en 2001. La sucesión de

su hijo, Joseph Kabila, se planteó como un gobierno de transición hacia el establecimiento de la paz, aunque las provincias del este y del norte del país siguieron en manos de rebeldes y secesionistas. En 2006, en un clima de tensión y conflicto entre diferentes grupos, se celebraron las primeras elecciones multipartidarias, de las cuales salió triunfante Joseph Kabila. Este se presentó a un segundo mandato al cumplirse los seis años que marca la Constitución y resultó electo nuevamente.

En 2016, al finalizar su período de gobierno debía convocar a elecciones sin posibilidad de volver a presentarse. Varios opositores, entre ellos Fayulu, consideran que este retraso se debió a que esperaba conseguir consenso para volver a reelegirse (cosa que la Constitución que el mismo sancionó prohíbe), y que al no lograrlo debió pactar con algún candidato que las encuestas favorecieran. De ahí que su apoyo al candidato de su partido, Ramazani Shadary, fue muy tenue, acordando secretamente con Tshisekedi.

El tiempo dirá si este “arreglo” existió o no. El contexto interno sigue siendo muy complejo ya que las presiones de las multinacionales extranjeras sigue existiendo, que la avaricia por los recursos no solo alimenta este nuevo “imperialismo” de occidente sino que además favorece y estimula a los señores de la guerra, quienes junto a los millones de refugiados ruandeses y de otros países de la región que aún permanecen en el territorio, generan focos de inestabilidad y violencia. Este cuadro de situación se ve agravado por la crisis sanitaria, con brotes de enfermedades como el ébola, el cólera o la malaria, entre otras. Pese a ello, y por el momento, la República Democrática del Congo se enfrenta a un nuevo desafío democrático: gobernar para todo el pueblo.

...

## ¿Hacia dónde se mueve la población africana?

Diego Buffa<sup>1</sup>

### Resumen

En este artículo me propongo brindar ciertas claves que le permitan al lector una mayor y más profunda comprensión de las dinámicas migratorias africanas. Para ello es necesario comenzar a derrumbar mitos, que no nos permiten entrever raíces históricas, motivaciones y trayectorias de actores e instituciones, que moldean el curso de los movimientos migratorios africanos.

Palabras Clave: África - Migraciones - Fronteras

Uno de los fenómenos más destacados en los últimos años, donde se proyecta una imagen internacional negativa del continente africano, está vinculado a la temática migratoria: un retrato asociado, y en consonancia directa, a la creencia de que África está irremediablemente subyugada por lo que algunos especialistas dieron en llamar los cuatro jinetes del Apocalipsis (la guerra, el hambre, las epidemias y las catástrofes naturales). Estos estereotipos no solo contribuyen a restringir y jerarquizar de manera arbitraria el origen y las causas de los movimientos migratorios africanos, sino que realzan y ponderan determinadas dinámicas migratorias, posicionándolas como hegemónicas, cuando no lo son. Asimismo, somos consientes, frente a la escasez de datos, de los riesgos que asumimos al incursionar en este tipo de problemáticas en el continente africano. No obstante ello, podemos afirmar con toda certeza

<sup>1</sup> Director del Programa de Estudios Africanos | CEA | FCS | UNC y Coordinador del Programa de Investigación sobre África y su Diáspora en América Latina | AFRYDAL – CIECS (CONICET-UNC). Email: <dbuffa@ffyh.unc.edu.ar>.

que la migración africana se desarrolla, principalmente, dentro del continente y no hacia fuera.

Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018, editado por la Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas, hacia el 2015, la mayoría de los migrantes nacidos en África que vivían fuera de la región residían en Europa (9 millones), Asia (4 millones) y América del Norte (2 millones). Por su parte, África albergaba a un total relativamente modesto de 2,3 millones de migrantes foráneos, procedentes en su mayoría de Asia y Europa. Al mismo tiempo, el país con más ciudadanos viviendo en el extranjero era Egipto, seguido por Marruecos, Somalia, Sudán y Argelia. En cuanto al número de inmigrantes, Sudáfrica era el país de destino más importante de África: en él residían aproximadamente 3,1 millones de migrantes internacionales (es decir, alrededor del 6% de su población total). Otros países con un extenso porcentaje de inmigrantes en relación al total de su población, eran Gabón (16%), Djibouti (13%), Libia (12%), Côte d'Ivoire y Gambia (ambos con 10%), entre otros. (OIM, 2018).

De acuerdo al estudio África en movimiento: Dinámica y motores de la migración al sur del Sáhara, publicado por la Agencia de la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Centro de Investigación Agrícola para el Desarrollo (CIRAD), 36 millones de africanos migraron en 2017. Ahora bien, esta migración estuvo claramente dividida entre las dinámicas de los países norafricanos donde en un 90% lo hicieron hacia Europa, y la de los países del África subsahariana que en un 75% lo realizaron dentro del continente. África subsahariana “se mueve” es cierto, pero básicamente dentro de los límites del continente.

Los flujos de población dentro de África son diversos, e incluyen tanto la inmigración económica de alta y baja cualificación, como a los desplazados y refugiados, los estudiantes o las mujeres y niños víctimas del tráfico ilegal de personas. Uno de los aspectos novedosos del fenómeno migratorio actual africano es la incorpora-

ción de la mujer, que ocupa ya casi la mitad de los migrantes. Otra de sus características, es la facilidad con la que la población ha cruzado y sigue traspasando unas fronteras establecidas durante la colonización, que con frecuencia aún hoy no tienen significado para muchos. Esto, unido a la falta de vigilancia fronteriza y a los escasos medios con los que cuentan las administraciones africanas, hace que el fenómeno sea difícil de conocer y mucho menos de controlar. (Trénor, 2008).

Las migraciones interregionales se potencian hacia países en desarrollo donde la proliferación de industrias provoca una demanda importante de mano de obra cualificada. Estas migraciones, están generando un descenso de mano de obra en los países más pobres y una migración no sólo laboral, sino también de estudiantes en busca de una educación de calidad. En tal sentido, la migración interregional dominante en África subsahariana la podemos observar principalmente en dos de sus subregiones más dinámicas: África Occidental y la Oriental.

Tal como ocurre en el mercado de trabajo, en el sector educativo la mayor movilidad de estudiantes se orienta hacia los países de la región con mayores niveles de desarrollo. Aunque la fuga de cerebros sigue siendo significativa hacia Europa o Estados Unidos, el 50% de los estudiantes africanos según UNESCO, optan por una universidad de la región, mayoritariamente centros académicos sudafricanos. En aras de reforzar esta tendencia, desde el 2007 la Unión Africana lanzó el Programa de Becas Mwalimu Nyerere, por el cual los estudiantes africanos son becados para estudiar en áreas relacionadas con la ciencia y la tecnología en otros países de la región. A cambio, tienen la obligación de trabajar al menos dos años en África después de su graduación.

En el caso de aquellos que deben migrar por conflictos bélicos, mayoritariamente se desplazan hacia otras regiones del país o hacia Estados vecinos. Los que migran al exterior del continente, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Refugiados | ACNUR, son solo el 14%, aproximadamente unos 2,4 millones de personas.

Otros factores, que estimulan las migraciones intracontinentales son los acuerdos regionales de libre circulación. Los países africanos han ido adoptando en los últimos años acuerdos interregionales de libre circulación de personas fundamentalmente orientados al mercado de trabajo: la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC siglas en francés), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS siglas en inglés), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS siglas en inglés) y la Comunidad Africana Oriental (EAC siglas en inglés) tienen marcos legales para la libre circulación entre los países miembros. El Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA siglas en inglés) y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo de África Oriental | (IGAD siglas en inglés) han llegado a acuerdos recientemente, y están a la espera de su implementación. Por su parte, la Comunidad de Desarrollo de África Austral | (SADC siglas en inglés) está en la actualidad negociando un nuevo régimen. En total, más de la mitad de los miembros de la Unión Africana han ratificado al menos un convenio de movilidad de trabajadores. En consonancia con ello, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Internacional de Migraciones junto con la Comisión de la Unión Africana y la Comisión Económica para África, en colaboración con las comunidades económicas regionales africanas han desarrollado el Programa Gobernanza de la Migración Laboral para el Desarrollo y la Integración en África, con el objetivo de fortalecer la gobernanza de la migración laboral en el continente y aplicar los acuerdos existentes. Se trata del primer acuerdo en el que están involucrados todos los actores implicados: gobiernos africanos, organizaciones internacionales, ONGs y trabajadores. Uno de los objetivos de este acuerdo, es la recolección de datos sobre migraciones laborales en el continente para desarrollar políticas acorde, y eliminar en la medida de lo

posible la migración ilegal en la región y la falta de control de los movimientos de personas. La existencia de fronteras porosas, herencia del colonialismo, contribuyen no solo a un flujo constante de personas y mercaderías sino que además en pocos casos quedan registros oficiales sobre ello.

La historia del continente, según señalan múltiples especialistas en el área, ha estado vinculada siempre ha desplazamientos poblacionales. Migraciones que jugaron un papel fundamental en los contactos y el desarrollo de las sociedades precoloniales, aunque también –durante el periodo de la trata esclavista– encarnaron una de las etapas más desgraciadas que debieron sortear las sociedades africanas. Ya en el período colonial y con la arbitrariedad de las fronteras, se gestaron límites caprichosos que poco sirvieron a la hora de dividir a un mismo pueblo de un lado y del otro de los límites fronterizos. Como hemos visto, en la actualidad, África continúa siendo un continente en movimiento, a través de esas fronteras permeables heredadas del colonialismo y desgraciadamente ratificadas como intangibles con las independencias de los estados africanos. (Buffa & Becerra, 2013).

A pesar de las diferencias entre regiones dentro del continente, la migración interior africana tiene algunos rasgos comunes. Mayoritariamente, la movilidad se produce entre países miembros de las comunidades económicas regionales principalmente por motivos laborales. Sin embargo, a pesar de esta tendencia y la importancia de las remesas de los emigrantes en muchas economías de la región, en general la legislación laboral al respecto es bastante débil, su implementación es lenta y existe una ausencia o inadecuado reconocimiento de cualidades y competencias. Como consecuencia, los emigrantes están exentos de protección contra la explotación laboral y el acceso a la sanidad es prácticamente nulo y, por ende, el tráfico de personas ha aumentado. Asimismo, los discursos sobre discriminación y xenofobia están comenzando a aflorar cada vez con mayor frecuencia en las campañas políticas, gestando

considerables tensiones entre la clase política de los países de acogida y los migrantes.

Por último, en el marco de XXXII Cumbre Ordinaria de la Unión Africana, llevada a cabo en febrero del presente año, el presidente egipcio Abdel Fathaa Al Sisi (electo como presidente pro-tempore de la UA) ratificó la voluntad de seguir trabajando al igual que sus inmediatos predecesores, en la implementación y puesta en vigencia de un pasaporte africano, que contribuya a facilitar la libre circulación de personas, estimular el crecimiento económico y promover el comercio entre los 55 países miembros de la UA. El tiempo nos dirá si esta voluntad super-estructural logrará imponerse a los intereses particulares de quienes mantienen sus visas y construyen discursos de odio hacia los migrantes internos.

### Bibliografía

- ALVEAR TRENOR, B. (2008): "Los flujos migratorios actuales en África Subsahariana: el predominio de la migración intra-africana sobre la extra-africana". Documento de Trabajo N° 50/2008. Madrid: Real Instituto Elcano.
- BUFFA, Diego & BECERRA, María José (2013): "La hora de los africanos. Recuperar el pasado, construir la esperanza", en EXPLORADOR 5 – ÁFRICA. Le Monde diplomatique, edición Cono Sur.
- KABUNDA BADI, M. (2016): "Las migraciones horizontales subsaharianas en la era de las crisis migratorias: luces y sombras", en Contexto Internacional - N. 41. Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la FUNIF.
- MERCANDALLI, S. & LOSCH, B., eds. (2017): Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration South of the Sahara. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations | FAO and Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement | CIRAD.
- OIM (2018): Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas.

•••

## Exclusión y migraciones en los regímenes de movilidad global

Eduardo Bologna<sup>1</sup>

Patricia Jimena Rivero<sup>2</sup>

### Resumen

Se reflexiona sobre los desplazamientos territoriales de las personas como respuesta posible a procesos de exclusión global que afectan a porciones crecientes de población. Se pone en juego el concepto de regímenes de movilidad para analizar uno de los factores que acentúan las diferenciaciones entre las posibilidades que las personas tienen de acceder a derechos: el de las migraciones condicionadas a la acreditación de linaje.

Palabras clave: migración, régimen de movilidad, exclusión

Desde la disolución de la Unión Soviética, el avance del capital ha perdido los límites en su búsqueda de reproducción, con efectos ambientales, económicos y sociales devastadores. Saskia Sassen intenta describir la lógica subyacente a esta expansión en relación a una de sus consecuencias que más atentan contra los derechos de las personas: las expulsiones. Un efecto directo de la globalización del capital y de los avances técnicos es la exclusión de grandes volúmenes de población del acceso a los bienes y derechos de que otros disponen. La ampliación de la parte de la población global que queda fuera de los beneficios que podrían provenir de los logros técnicos de la humanidad. Los medios por lo que estas líneas de separación se producen y ensanchan van desde la voraci-

<sup>1</sup> Director del Programa Población, Desigualdad y Políticas Públicas. CEA-FCS-UNC. Email: <ebologna@gmail.com>.

<sup>2</sup> Becaria Postdoctoral de CONICET (IDH-CONICET-UNC). Email: <patriciaj.rivero@gmail.com>.

dad por recursos naturales que las empresas explotan en diferentes países, las políticas de austeridad que desmantelan sistemas de protección social, el endeudamiento de gobiernos y la cesión de soberanía a organismos de crédito, la expansión de fronteras agrícolas, hasta la resignificación de derechos ciudadanos como la salud y la educación en términos de servicios sujetos a leyes de mercado. Estas intervenciones directas o indirectas van en dirección de separar poblaciones: algunas expuestas a enfermedades, a carencias de alimentos, de vivienda, de educación de calidad; y otras incluidas, con acceso a los avances técnicos en prevención de salud y tratamientos médicos complejos, nuevas formas de acceso al conocimiento, recreación.

Las grandes capacidades técnicas de esta época, junto a la compleja ingeniería de las finanzas y de las reglamentaciones internacionales, han contribuido, no al bienestar de más personas, sino a la pérdida de medios de subsistencia (empleo, tierras productivas) de una parte importante y creciente de la población del planeta, que es expulsada de los lugares materiales o simbólicos que ocupaba quedando excluida de derechos. No solo se trata de diferencias entre países que tienen niveles dispares de desarrollo, en la medida que estos procesos de exclusión se encuentran dentro de los recortes geográficos que fijan las fronteras nacionales: separan poblaciones, a veces de manera difusa, con los grupos coexistiendo en las ciudades y, cada vez con mayor frecuencia, con segregación territorial, que define áreas de residencia, trabajo, educación y recreación diferenciadas. Estas posiciones diferenciadas no son naturales y, a excepción de casos aislados –en general anómalos–, poco dependen de la voluntad de los individuos, por el contrario, son impuestas por el lugar de nacimiento: características del país, la región, la ciudad, la familia de origen determinarán si el sujeto resulta excluido o tiene el privilegio de pertenecer a grupos favorecidos.

Todas estas formas de exclusión merecen ser analizadas y trata-

das como consecuencias indeseables de los cambios de la época, porque atentan contra los principios fundamentales de la democracia y porque son fuente de una fragmentación que solo puede mantenerse en el tiempo por medio de la violencia. Violencia que se expresa en la materialidad de las líneas de separación: muros fronterizos, campos de migrantes refugiados, limitaciones a la circulación en las ciudades. Y también se expresa de modo menos tangible: desocupados, trabajadores precarios, personas sin techo, hogares endeudados. Estas líneas de exclusión, materiales o simbólicas generan odio, por la amenaza de perder los privilegios del grupo favorecido y por la percepción de injusticia en acceso a derechos de los desposeídos; un odio inducido, que está al servicio de quienes disputan el poder y que permite que se acepte la pérdida de derechos a cambio de la seguridad, de la protección contra la amenaza que representan los excluidos.

Las personas y sus familias intentan, cuando pertenecen a esos grupos excluidos –o temen llegar a pertenecer a ellos en el futuro–, hallar los medios para incluirse en las categorías sociales más afortunadas, cruzar las líneas de exclusión: tener alta educación, vivir en ciudades con más oportunidades o disponer de capital acumulado (económico, cultural o social). Enviar a los hijos a universidades prestigiosas, actualizarse en el propio oficio, trabajar duro o emigrar son estrategias a las que suele apelarse para revertir determinadas posiciones sociales. Pero estas opciones no están uniformemente distribuidas: las universidades son caras o restrictivas, la mejora de las propias calificaciones no siempre encuentra mercados donde monetarizarse, el trabajo intenso no garantiza acumular capital en economías inestables y la migración –en tanto estrategia de supervivencia o de promoción social– está al alcance solo de algunos.

Las migraciones han sido parte inseparable de la historia de la humanidad: los desplazamientos de comerciantes, conquistadores, vándalos, aventureros han dado forma a la distribución de la po-

blación global. Sin embargo, en tiempos actuales se ha extendido su dinamismo e intensidad, como resultado de una combinación entre la acentuación de las diferencias regionales y el aumento de la interconectividad, dada por la acelerada circulación de bienes, servicios e información. La primera, jerarquiza los espacios, estableciendo lugares de atracción y de expulsión, lugares deseables e indeseables para vivir, trabajar estudiar. La segunda hace aparecer a la migración como opción accesible para para más gente, pero no para todos.

Para la comprensión de este mundo cada vez más dinámico y móvil de las migraciones es útil la noción de regímenes de movilidad global, la cual se inscribe dentro de las nuevas perspectivas de análisis que brinda el enfoque transnacional, y cuyas premisas han tenido una relevante influencia en los debates de la migración internacional contemporánea. El enfoque transnacional ofrece una perspectiva que permite vincular escalas locales y globales, en tanto las relaciones sociales y los procesos de globalización ocurren en lugares determinados y bajo condiciones estructurales específicas. Esta perspectiva conlleva dejar de considerar a las migraciones como un cambio en la residencia de las personas desde un lugar de origen hacia uno de destino, para reconocer que entre espacios de diferente jerarquía se construyen relaciones que ligan individuos, hogares y comunidades. Relaciones que, en la mayoría de los casos, tienden a acentuar los desplazamientos, y así, lo que pudo haber comenzado como el viaje de unos pocos pioneros se transforma en un proceso autoalimentado en el que, como dice Douglas Massey, cada hecho migratorio desencadena nuevas decisiones migratorias, que conducen a fortalecer tanto los desplazamientos como los lazos entre regiones.

Uno de los elementos centrales de todo sistema migratorio y que se vincula directamente con los procesos de exclusión es el papel que desempeña la posibilidad e imposibilidad de moverse de un lugar a otro. Superpuestos a las disposiciones individuales a mi-

grar, a los factores de atracción que se vislumbren en otras tierras y a las razones para abandonar el lugar natal; existen determinantes y facilitadores estructurales. En efecto, a pesar del incremento de la movilidad y de las posibilidades que tienen las personas de viajar, los migrantes internacionales enfrentan a menudo obstáculos fronterizos, con formato de dispositivos de control, que establecen criterios para franquear o no el paso. Estos criterios se hallan contaminados de selección por aspecto físico, antecedentes políticos, preferencias religiosas, etc.

Sven Kesselring trata al concepto de “régimen” como un tipo de orden y una forma de gobierno. En este sentido, los regímenes de movilidad representan conjuntos específicos de principios, normas y reglas que regulan el movimiento de individuos, artefactos, capital, datos, etc. en un contexto de acción determinado. En términos generales, los regímenes de movilidad tienen el objetivo de disciplinar y canalizar los desplazamientos territoriales de población. Así, a la vez que los regímenes de movilidad normalizan los movimientos de algunas personas, criminalizan y bloquean las de otras. La relevancia del término régimen permite pensar conjuntamente tanto el papel de los Estados-nación, así como el de las cambiantes administraciones regulatorias y de vigilancias internacionales que afectan a la movilidad individual.

La habilidad de migrar –y bajo qué condiciones–, está ampliamente condicionada por la inserción específica de los sujetos en los regímenes de movilidad global, cuyos marcos legales garantizan y limitan distintas formas de movilidad a personas y artefactos. Una de las caras más visibles de estos marcos legales de movilidad son los sistemas de legislación de pasaportes que clasifican a los ciudadanos en función de su adscripción nacional, estableciendo diferencias entre viajeros peligrosos y no peligrosos para la seguridad nacional. Un ejemplo bien conocido sobre como los sistemas de pasaportes actúan como marcadores de diferenciación social es la distinción entre ciudadanos miembros de la Unión Europea y

ciudadanos extracomunitarios. Los primeros son ciudadanos “de-seables” y con derechos garantizados, mientras que los segundos son “ciudadanos de segunda categoría” y con derechos políticos y civiles restringidos. En efecto, la nacionalidad constituye una variable clave para entender el lugar de inserción en el régimen de (in)movilidad global, que establece quién tiene derecho, sobre cómo puede ejercerse este como tal y sobre qué tipo de movilidad o inmovilidad puede llevar a cabo un sujeto<sup>3</sup>.

Los regímenes de movilidad global determinan la forma en que han de moverse por el mundo las personas y las cosas. Así, a la vez que normalizan los movimientos de algunas personas, criminalizan y bloquean los de otras. Pero, ¿a través de qué mecanismos se produce este sistema de clasificación social? Particularmente, a través de las políticas de securitización de los Estados nacionales y sus consecuentes lógicas de fronterización, que junto a sus dispositivos institucionales de regulación de la movilidad humana (por ejemplo, los pasaportes) se han convertido en la expresión más característica de esta etapa de la globalización. La securitización es una concepción política que considera a las migraciones como amenaza a la seguridad, política que suele evaluarse como uno de los factores que inciden en la violación sistemática de los derechos humanos de los migrantes en tránsito. La idea de fronterización implica tratar a las fronteras internacionales como filtros, que a veces aparecen como barreras materiales: Israel-Palestina, Grecia-Turquía, Grecia-Macedonia, Chipre, norte de Francia, Hungría-Serbia, Hungría-Croacia, Eslovenia-Croacia, Eslovenia-Austria, Bulgaria-Turquía, Ceuta y Melilla, son algunos de los muros existentes hoy.

Las consecuencias de cómo están configurados los regímenes de movilidad resultan ambivalentes: por un lado, pueden disminuir las desigualdades sociales al hacer la movilidad como algo accesible y disponible para más personas. Pero, por otro lado, aquellos que

3 S. Kesselring (2014), “Mobility, power and the emerging new mobilities regimes”. *Sociologica*, Fascicolo 1, gennaio-aprile, p. 1-30.

tienen predisposición a la inmovilidad o que no tienen acceso a tecnologías e infraestructuras relevantes -o carecen de las habilidades necesarias para gestionar las movidades complejas-, a menudo se encuentran socialmente excluidos. En este sentido, los regímenes de movilidad también operan como potenciadores de desigualdad. La promesa de mejorar las posibilidades de ascenso social por medio de mayores oportunidades laborales y educativas puede cumplirse para quienes logran cruzar esa línea. Pero la exclusión se intensifica cuando la movilidad de algunos impone la inmovilidad de otros, por ejemplo, para garantizar funcionalidades específicas en empresas y organizaciones. De esta manera, la posición y las posibilidades de aprovechar las diferencias entre países para aumentar las chances de movilidad social inciden y son influidas por la capacidad o incapacidad de desplazamiento territorial que tienen los sujetos. De ahí que sea útil caracterizar la movilidad como un concepto relacional, en la medida que la movilidad de unos requiere la inmovilidad de otros.

Una de las consecuencias de esta posibilidad selectiva de acceder a la migración es que las categorías sociales asociadas a esos diferentes estatus de movilidad o inmovilidad definen nuevas jerarquías de sujetos y como consecuencia, actúan como herramientas poderosas de clasificación y estratificación. Mientras que la movilidad se asocia a la idea de promoción social, la inmovilidad se ha convertido en una de las nuevas formas de discriminación y exclusión. Por ello, es necesario discutir el eje movilidad/inmovilidad dentro de una nueva teoría de la desigualdad<sup>4</sup>.

Entre los dispositivos que contribuyen a situar a las personas en posiciones de “privilegio” en el propio régimen de movilidad, y que incluso cuenta con marcos normativos que lo avalen, se encuentra la nacionalidad por “adscripción” o filiación sanguínea. Es decir, en función de la proximidad generacional que una persona tenga con sus ancestros esto permitirá (o no) acceder a ventajas como

4 Nina Glick-Schiller y Noel Salazar (2013), “Regimes of mobility across the globe”. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 39 (2):183-200

la ciudadanía<sup>5</sup>. Por este medio, los descendientes de ciudadanos europeos pueden solicitar el pasaporte correspondiente al país de origen de sus ancestros, independientemente del país en el que hayan nacido. Debido a que la “ley de sangre” en la mayoría de los casos puede coexistir con la “ley de suelo” (nacionalidad asociada al país de nacimiento) para algunas personas se configuran situaciones de doble ciudadanía<sup>6</sup>. Para el caso de descendientes de italianos, españoles, alemanes y de varios otros países europeos que fueron emisores de población entre 1850 y 1945, la disponibilidad de este pasaporte implica no enfrentar restricciones de ingreso ni de permanencia en el continente, derecho a la libre circulación entre los veintiséis países que constituyen la zona Schengen, acceso a servicios públicos de salud y educación, así como la posibilidad de tramitar la documentación para trabajar. Aun cuando la protección social y las oportunidades laborales de varios países europeos esté en deterioro, el salto diferencial respecto de muchos países del sur global, se mantiene elevado.

En América Latina, y en Argentina en particular, tener derecho a un pasaporte europeo por la vía de la descendencia implica acreditar un linaje, una ancestría europea. Dicha adscripción de sangre puede contribuir a que algunos sujetos tengan una alta capacidad a la movilidad pudiendo hacer –cuando lo deseen– un uso estratégico de la doble ciudadanía. En palabras de Bauböck<sup>7</sup>, son personas

que tienen el “derecho permanente” a poder migrar ya que tienen acceso a una migración fluida con un alto potencial para practicar diversas formas de movilidad. No sucede lo mismo para aquellos que no “descienden de los barcos”, en la medida que la movilidad y las posibilidades de ascenso social que se asocia a ella, se halla más limitada. Son personas que tienen una marcada disposición a la inmovilidad y, que de poder contar con los recursos para llevar a cabo una migración, lo han de hacer bajo el estatus de “falsos turistas”, con todos los riesgos que ello implica. Es por ello que sostenemos que la inmovilidad se ha convertido hoy en una de las nuevas formas de discriminación y exclusión social.

• • •

5 Aquellas personas que tienen ancestros europeos tienen la opción de acceder a la ciudadanía múltiple en forma de “capital étnico heredado”, según Mateos (2015). Pero también pueden acceder a esta forma de ciudadanía aquellas personas que “capitalizan” un tiempo de residencia legal en Europa para obtener la naturalización, y así construir nuevas formas de capital familiar. El autor también plantea que todas estas formas de capital son inherentes a la ciudadanía múltiple y pueden facilitar la movilidad geográfica y con ella transformarse en otras formas de capital (humano, financiero, social). La adquisición de la ciudadanía múltiple puede verse así como un proceso de acumulación de capital para suplir deficiencias de la ciudadanía “de origen” (p. 12). Mateos, P. (ed.) (2015). *Ciudadanía Múltiple y Migración: Perspectivas Latinoamericanas*. México DF: CIDE/CIESAS.

6 Aun siendo el concepto de “ciudadanía” más amplio que el de “nacionalidad”, la literatura anglosajona los utiliza de manera intercambiable denotando ambos membresía formal de un Estado-nación. En este escrito se utilizan ambos términos de manera indistinta.

7 R. Bauböck (2010), “Compound Citizenship: Empirical and Normative Perspectives on Migration”, en *Symposium-Migrations, Interdisciplinary Perspectives*. Viena: *Symposium Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, julio 1. Wien Universität.

# ***Los derechos de la niñez migrante en América Latina y el Caribe: entre la vulneración y la falta de garantías***

Lucía Hipatía Parodi<sup>1</sup>

## **Resumen**

La inestabilidad institucional, política, social y económica en ciertos países de la región latinoamericana ha producido una diversificación de flujos migratorios con una creciente movilidad intraregional. De esta enorme población que recorre los rincones de nuestra región, un colectivo especialmente vulnerable despierta nuestra atención: la infancia migrante. Este trabajo se propone analizar la particular situación en la que se encuentran los niños migrantes en América Latina y Caribe, los derechos que a éstos les asisten y la función primordial del Estado como garante de la protección integral de la infancia.

Palabras clave: infancia migrante - derechos de la niñez migrante - Convención Internacional sobre los Derechos del Niño

*Piececitos de niño, dos joyitas sufrientes,  
¡cómo pasan sin veros las gentes!*  
**Piececitos - Gabriela Mistral**

---

<sup>1</sup> Abogada (Facultad de Derecho-UNC). Profesora de Derecho Internacional Público (Facultad de Derecho-UNC). Doctorando en Derecho (Facultad de Derecho-UNC). Maestranda en Relaciones Internacionales (CEA-UNC). Becaria Interna Doctoral (CONICET). Email: <lucia\_hipatia@hotmail.com>.

La migración humana constituye uno de los temas centrales de la agenda internacional y un verdadero desafío para los gobiernos latinoamericanos. Si bien nuestro continente tiene una larga historia de movimientos poblacionales, la inestabilidad institucional, política, social y económica en ciertos países de la región ha producido una diversificación de flujos migratorios con una creciente movilidad intrarregional que contrasta significativamente con la migración extra-latinoamericana que caracterizó los siglos XIX y XX.

Una diáspora de proporciones desconocidas hasta el momento se extiende por América Latina y el Caribe. Se estima que tres millones de venezolanos han cruzado las fronteras de Colombia y Brasil para esparcirse por toda América del Sur. En Centroamérica miles de hondureños, guatemaltecos y salvadoreños iniciaron en 2018 su peregrinación a México y Estados Unidos en la denominada “caravana de migrantes” y un importante grupo de nicaragüenses cruzaron la frontera con Costa Rica. Sin una pronta alternativa de solución, el problema ha despertado reacciones violentas y medidas hostiles por parte de autoridades de los países de tránsito y destino que conllevan sistemáticas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo.

De esta enorme población que recorre los rincones de nuestra región, un colectivo particularmente vulnerable<sup>2</sup> despierta nuestra atención: *la infancia migrante*. Partiendo del reconocimiento universal de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho vulnerables<sup>3</sup> (pues por sus condiciones particulares de desarrollo requieren una protección jurídica especial), es posible sostener que la participación de éstos en los procesos de migración internacional implica su sometimiento a un doble rango de

2 Si bien el concepto de “grupo vulnerable” se encuentra ampliamente debatido, toda vez que esta categorización está directamente vinculada al contexto social y cultural dentro del cual se desarrolla, entendemos por grupo o individuo en situación de vulnerabilidad aquel se encuentra en una posición de desventaja para poder hacer efectivos sus derechos y libertades.

3 La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas implicó un cambio absoluto en el paradigma de la infancia al considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho merecedores de respeto, dignidad y libertad. Así mismo, en su preámbulo el instrumento deja sentado que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.

vulnerabilidad. El fenómeno migratorio en todas sus etapas: desde las causas –voluntarias o forzadas– que los llevan a emigrar abandonando su lugar de origen, solos o con sus respectivas familias; pasando por el contexto que atraviesan en el trayecto migratorio hasta la situación final en el país de destino implica un aumento significativo de los riesgos y la posibilidad de que sus derechos fundamentales no sean respetados.

En este contexto, resulta imperativo analizar la particular situación en la que se encuentran los niños migrantes en América Latina y Caribe, los derechos que a éstos les asisten y la función primordial del Estado como garante de la protección integral de la infancia.

### **Derechos de la niñez migrante y el rol del Estado**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en reiteradas oportunidades que los niños, en cuanto sujetos de derecho, son titulares de los mismos derechos que corresponden a todos los seres humanos gozando, además, de un conjunto de derechos especiales derivados de su condición<sup>4</sup>.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN), sentada en la Doctrina de Protección Integral, establece un conjunto de derechos y garantías fundamentales para niños y niñas que se traducen en un catálogo de obligaciones para el Estado como principal garante de la satisfacción de estos derechos. De esta manera, el cumplimiento de la obligación estatal de diseñar una política migratoria respetuosa del sistema de protección integral de niños, niñas y adolescentes requiere prestar particular atención a los principios rectores de la CDN:

- *no discriminación* por el cual los Estados están obligados a asegurar los derechos de los niños independientemente de cualquier condición la migratoria;
- *interés superior* de la niña o del niño como clave hermenéutica que atraviesa los procesos de decisión como garantía del disfrute

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva Oc-21/14: “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 19 de agosto de 2014.

pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño;

- *respeto a la opinión* de la niña o del niño en todo procedimiento que lo afecte, de modo que se garantice su participación;
- *preservación de la unidad familiar* por el cual se procura evitar que el niño sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando la autoridad competente determine que dicha separación atiende al interés superior del niño.
- *trato digno* en todas las instancias pues ningún niño, niña o adolescente puede ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los Estados están obligados a identificar a las niñas y niños extranjeros que necesiten de protección internacional<sup>5</sup> y tienen prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a un niño cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en riesgo.
- *legalidad y del debido proceso* por el cual el Estado debe garantizar que toda persona extranjera, aun cuando fuere un migrante en situación irregular, la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables<sup>6</sup>.

Estos principios permiten trazar un marco jurídico y normativo para la implementación de cualquier política pública destinadas a la infancia. Así, la implementación de políticas migratorias que tengan como destinatarios a niños, niñas y adolescentes deberán priorizar este enfoque de los derechos humanos por sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio<sup>7</sup>.

Teniendo presente que los tratados internacionales firmados y ratificados por los estados obligan a éstos a su cumplimiento y su inobservancia genera responsabilidades en el orden del derecho internacional, la Convención Americana, la Convención sobre el

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva Oc-21/14, párr. 82.

6 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva Oc-21/14, párr. 112.

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva Oc-21/14, párr. 68.

Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1966, y por la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares constituyen verdaderos límites a las facultades reglamentarias de los Estados.

### **Algunas reflexiones finales**

La vulnerabilidad y desprotección que padecen miles de niños migrantes es una cuenta pendiente en nuestra región donde nos resulta imperativo mirar la infancia latinoamericana a la luz de los principios internacionales de protección.

Con 196 ratificaciones –incluidos todos los países de Latinoamérica y el Caribe– la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y los derechos de la infancia en ella establecidos gozan de un alto consenso a nivel discursivo y retórico, pero falta compromiso. Estos principios que establecemos de manera clara en los acuerdos parecen diluirse en la praxis, en donde priman otros intereses. Sin embargo, la situación paupérrima en la que viven los niños en Latinoamérica los empuja, solos o acompañados, a dejar su lugar de origen escapando de la pobreza, conflictos y desigualdades a los que son condenados. En ese largo peregrinar buscando una mejor calidad de vida permanecen expuestos a todo tipo de vejaciones y violaciones a sus derechos humanos. Y, cuando por fin logran llegar a su lugar de destino quedan absolutamente desprotegidos, sometidos a la persecución, deportación y exclusión social sin ninguna consideración a sus particulares circunstancias y a su especial status jurídico.

Las barreras burocráticas para el ejercicio de sus derechos y garantías como niños migrantes a las que se enfrentan en cada fase del camino son levantadas por una serie de políticas, prácticas, comportamientos y actitudes de los gobiernos que ponen a los niños en grave peligro<sup>8</sup> y por la que tenemos que exigir profundas reformas.

8 Véase UNICEF “Más allá de las fronteras. Cómo lograr que los pactos mundiales sobre migración

# ***El estudio de los hijxs de migrantes o de las segundas generaciones en Argentina. Problematizaciones, marcos de comprensión y desafíos***

Pablo Sebastián Gómez<sup>1</sup>

## **Resumen**

En el presente artículo se problematiza el uso de las categorías “segunda generación” de migrantes o “hijxs de migrantes” en el contexto argentino y se rastrea el tópico en las principales teorías sociológicas. Se señalan tres desafíos entrelazados: el análisis de los modos de articular y producir la diferencia/desigualdad en general y de los desplazamientos de población en particular; la consideración de la geopolítica del conocimiento; y la incorporación de las profundas críticas producidas al patrón epistémico eurocentrado.

Palabras claves: Incorporación - Hijxs – Migración

El debate académico en torno al estudio de las “segundas generaciones” de migrantes está entrelazado con la particular situación del campo de investigación y los marcos sociohistóricos en los cuáles se trabaja. Por ejemplo, en el contexto de Estados Unidos se habla de “segunda generación”, “generación 1.5”<sup>2</sup> o incluso de “tercera generación”, sin embargo, en el contexto francés se

<sup>1</sup> Centro de Estudios Avanzados (CEA). Facultad de Ciencias Sociales (FCS). CIECS | CONICET-UNC. Email: <pablosgomezpsg@gmail.com>.

<sup>2</sup> Alejandro Portes and Ruben G. Rumbaut (2001), Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation. Berkeley : New York: University of California Press.

...

señala lo problemático de utilizar estas categorías<sup>3</sup>. El trasfondo está en los modelos sociohistóricos de articular las diferencias en general y las migraciones en particular. En el modelo “asimilacionista” los datos étnicos deben ser recolectados y analizados para detallar los mecanismos exitosos o no de incorporación en tanto que en la perspectiva “multiculturalista” el foco está puesto en la retención de las identidades étnicas<sup>4</sup>.

Ahora bien, ¿es apropiado hablar de segundas generaciones de migrantes en Argentina?

El contexto actual de estudio de los mecanismos de incorporación de los hijxs de migrantes/ “segundas generaciones” en Argentina en general y Córdoba en particular se produce cuando existe cierto consenso en reconocer la importancia de las migraciones sur-sur y las particularidades que tienen en relación a los flujos norte-sur. Tanto en la composición de clase de los mismos como en los contextos de recepción.

Sin embargo, los principales modelos sociológicos explican lo que ocurre en espacios del Norte Global. Esto presenta una serie de problemas para la comprensión sociológica: en primer lugar, el sustrato empírico de estas teorías, si bien tienen divergencias en cuanto al grupo migratorio que se considera, está situado en un particular contexto sociohistórico; en segundo lugar, las discusiones académicas se producen tomando como interlocutores a referentes del propio campo del norte; finalmente, no incorporan las profundas críticas producidas en los últimos años al eurocentrismo y sus marcos epistemológicos.

Dadas las consideraciones precedentes, nuestro argumento es que las categorías no son solo “categorías científicas” cuyo propósito es analizar cambios demográficos o identitarios. Por el con-

3 Patrick Simon (2015), ‘The Choice of Ignorance: The Debate on Ethnic and Racial Statistics in France’, in *Social Statistics and Ethnic Diversity: Cross-National Perspectives in Classifications and Identity Politics*, ed. by Patrick Simon, Victor Piché, and Amélie A. Gagnon, IMISCOE Research Series (Cham: Springer International Publishing, 2015), pp. 65–87 <[https://doi.org/10.1007/978-3-319-20095-8\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-20095-8_4)>.

4 Patrick Simon and Victor Piché (2013), *Accounting for Ethnic and Racial Diversity: The Challenge of Enumeration*. Routledge.

trario, son fundamentalmente construcciones sociales articuladas a las cambiantes relaciones de poder, las historias y estereotipos nacionales. Es decir, la captura en el aparato estadístico de la diferencia es un complejo proceso en el cuál subyace el entramado sociohistórico de cada Estado-nación; en esa dirección, por ejemplo, en Argentina no hay estadísticas de la “segunda generación de migrantes” o hijxs de migrantes. El debate es recurrente: ¿distinguir y caracterizar a la población según sus orígenes étnicos constituye un riesgo de reificación y estigmatización o por el contrario es un recurso valioso para explicar y generar política pública más inclusiva?

En esta especificidad convergen dos dimensiones entrelazadas: en primer lugar, la pertinencia o no de la categoría de “segunda generación” y, en segundo lugar, los desafíos de la construcción de teoría sociológica para el estudio de los hijxs de migrantes/ “segunda generación”.

En términos de construcción de teoría sociológica, los principales marcos contemporáneos que dan cuenta de los procesos de incorporación de los “migrantes de segunda generación” han oscilado entre<sup>5</sup> explicaciones neo-asimilacionistas<sup>6</sup>, las que ponen el acento en la segmentación de la incorporación<sup>7</sup>, el transnacionalismo<sup>8</sup> o la existencia de profundos clivajes estructurales<sup>9</sup>.

5 Pablo Sebastián Gómez (2019), ‘Perspectivas Teóricas En El Estudio de La Incorporación de Migrantes: Modelos Analíticos, Entramados Jerárquicos y Racialización’, en *Tabula Rasa*, 30.

6 Richard Alba and Victor Nee (2003), *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press; Richard Alba and Victor Nee (1997), ‘Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration’, *International Migration Review*, 31.4, 826–74 <<https://doi.org/10.2307/2547416>>.

7 Alejandro Portes (2007), ‘Migration, Development, and Segmented Assimilation: A Conceptual Review of the Evidence’, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 610.1, 73–97 <<https://doi.org/10.2307/25097890>>.

8 *The Changing Face of Home: The Transnational Lives of the Second Generation*, ed. by Peggy Levitt and Mary C. Waters. New York: Russell Sage Foundation, 2006.

9 Jose Itzigsohn (2009), *Encountering American Faultlines: Race, Class, and Dominican Experience in Providence*, New York: Russell Sage Foundation; Marcelo A. Bohrt and José Itzigsohn (2015), ‘Class, Race, and the Incorporation of Latinxs/as Testing the Stratified Ethnoracial Incorporation Approach’, *Sociology of Race and Ethnicity*, 1.3, 360–77 <<https://doi.org/10.1177/2332649215570760>>.

## Teorías sociológicas

La teoría sociológica que mayor eco produjo sin lugar a dudas es la de la asimilación propuesta por Robert Park y sus colegas de la Escuela de Chicago debido a que sus continuadores y detractores continúan en la actualidad. El argumento principal es que existe un proceso de convergencia entre las segundas generaciones de migrantes en Estados Unidos y la sociedad receptora. El periodo de análisis fue el denominado de migraciones masivas alrededor de 1820 compuesto fundamentalmente por irlandeses, italianos y judíos hacia USA. Aquí la metáfora es esencialmente la de una línea recta de asimilación.

Una importante actualización de esta marco teórico fue el propuesto por Alba y Nee<sup>10</sup> donde se explica la situación en la sociedad contemporánea norteamericana en el marco del nuevo mapa migratorio. Si bien se reconocen problemas en el núcleo teórico inicial los autores señalan que:

*“A pesar de la certeza de algunas críticas a la formulación original de la asimilación, creemos que aún existe un núcleo central de conceptos que no perdió su utilidad para iluminar muchas de las experiencias de los migrantes contemporáneos y las segundas generaciones” (traducción propia)<sup>11</sup>*

Estos autores señalan que si bien la idea de “asimilación” es objeto de profundas críticas (como su basamento etnocéntrico e imperialista) aún ofrece un paradigma útil para comprender el nuevo mapa migratorio a lo largo de las generaciones en Estados Unidos. La “asimilación” aquí es entendida como la aproximación en diferentes dimensiones de outcomes entre la distancia social de los migrantes y sus hijxs en relación con los patrones de la sociedad de receptora.

Otra teoría sociológica de relevancia en la actualidad cuyo sus-

<sup>10</sup> Remaking the American Mainstream.

<sup>11</sup> Alba and Nee, *Remaking the American Mainstream*.

trato empírico está en los Estados Unidos pero que también fue trabajada en el contexto español<sup>12</sup> es la de la asimilación segmentada propuesta por Alejandro Portes. Para comprender los procesos de adaptación de los hijxs de los migrantes post-1965 en Estados Unidos se argumentan dos cambios estructurales (que lo distinguen de lo ocurrido con los hijxs de migrantes europeos y de los migrantes de primera generación): 1) el mercado laboral tiene la forma de un “reloj de arena”. Los trabajos bien pagos que permitían a amplios segmentos de población (generalmente descendientes de inmigrantes europeos) tener una alta movilidad social han desaparecido. El mercado laboral se caracteriza por trabajos precarios que los migrantes generalmente aceptan y otros trabajos que requieren alta calificación profesional que ocupan frecuentemente las elites. La estructura económica de oportunidades ha cambiado profundamente. 2) los migrantes latinoamericanos son grupos racializados, es decir, comparten no solo una incorporación a los segmentos socioeconómicos más vulnerables, sino también son objeto de discriminación racial. En esa dirección los hijxs de migrantes europeos eran uniformemente blancos en palabras de Portes y Zhou<sup>13</sup> y ese es un hecho fundamental que lo diferencia del nuevo mapa migratorio en los Estados Unidos.

El transnacionalismo, por su parte, señala que existe una creciente atención a las posibilidades que tienen los migrantes y sus familias de vivir sus vidas “transnacionalmente” y tener “identidades transnacionales”. El “giro transnacional”<sup>14</sup> implica considerar, entre otras cosas, las posibilidades técnicas de los migrantes de mantener vínculos con sus sociedades de origen a través del teléfono, fax, televisión satelital e internet. Y la posibilidad de enviar dinero a través de los globalizados sistemas bancarios. Esta manera de “vi-

<sup>12</sup> Alejandro Portes, Rosa Aparicio Gómez, and William Haller (2016), *Spanish Legacies: The Coming of Age of the Second Generation*. Oakland, California: University of California Press.

<sup>13</sup> Alejandro Portes and Min Zhou (1993), ‘The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants’, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 530.1, 74–96 <<https://doi.org/10.1177/0002716293530001006>>.

<sup>14</sup> Hein De Haas (2010), ‘Migration and Development: A Theoretical Perspective’, *International Migration Review*, 44.1, 227–64 <<https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>>.

vir la migración” implica una serie de cambios a nivel conceptual. Por ejemplo, los modelos de asimilación de los migrantes e integración son redefinidos, como así también la construcción política del estado nación y la ciudadanía. La dicotomía origen-destino y las clásicas categorías de “permanente”, “temporario” o “retorno” son difíciles de sostener. Lo característico son las condiciones de circulación y simultaneidad de “pertenecer” a dos o más sociedades. Esto tiene consecuencias para analizar los procesos de incorporación. Por ejemplo, para Levitt y Waters<sup>15</sup>, si definimos la segunda generación considerando las conexiones transnacionales debemos incluir a los chicos crecidos en lugares de origen de la migración (debido a las conexiones pero también porque muchos migrantes pueden enviar sus hijos a los “lugares de origen” y enviar remesas para su mantenimiento).

Entre esas teorías se encuentran aquellas que dan cuenta de los profundos clivajes estructurales y barreras raciales y de clase que operan en la sociedad norteamericana y que tienen relevancia para comprender los patrones y experiencia de vida de los migrantes e hijos de migrantes. Tributarias de los estudios étnicos y raciales en perspectiva crítica los conceptos centrales son lo de *formaciones raciales*<sup>16</sup> o *racialización de la estructura de clases*<sup>17</sup>.

### Desafíos y conclusiones

Señalamos tres elementos problemáticos cuando analizamos los procesos de las “segundas generaciones” o hijos de migrantes.

En primer lugar, el sustrato empírico de las teorías hegemónicas. Como detallamos en la sección precedente, si bien son importes desarrollos, el sustrato empírico está vinculado a procesos migratorios sur-norte. Aquí la pregunta es ¿son adecuadas las teorías generadas en otros contextos? Como es sabido, en la sociología argentina el debate producido en los Estados Unidos, a través del

<sup>15</sup> Levitt and Waters.

<sup>16</sup> Michael Omi and Howard Winant (1994), *Racial Formation in the United States: From the 1960s to the 1990s*. New York: Routledge.

<sup>17</sup> Bohrt and Itzigsohn.

prisma de Gino Germani, gravitó en torno a los paradigmas del “crisol de razas” y el “pluralismo cultural”. En el periodo de producción de Germani es destacable el importante trabajo del grupo CLACSO sobre Migraciones Internas de la Comisión de Población y Desarrollo creado en 1971, que desde un enfoque histórico-estructural de raíz marxista ofreció un paradigma alternativo<sup>18</sup>. Como señalamos inicialmente, la categoría de segunda generación parece más adecuada a sociedades que reifican a los hijos de migrantes como una realidad, en vez de considerar a tal categoría como el resultado de una construcción sociohistórica vinculada a los modos de articular la diferencia. Lo que Grimson señala como “*sociedades que extranjerizan a los hijos de extranjeros*”<sup>19</sup>. Frecuentemente las clasificaciones, cristalizadas en aparatos estadísticos, fueron concebidas y utilizadas para segregar, construir jerarquías y producir desigualdades y estratificaciones.

En segundo lugar, las discusiones académicas en torno a la *construcción de teoría* se producen tomando como interlocutores a los propios referentes del campo académico del norte, ¿Cómo se produce el diálogo académico y la circulación de conocimiento en espacios asimétricos?.

Finalmente, y vinculado al punto precedente, no se incorporan en estas teorías sociológicas las profundas críticas producidas en los últimos años al eurocentrismo y sus marcos epistemológicos. Esto implica el desafío de construir teoría desde el sur en diálogo con otras producciones.

...

<sup>18</sup> Eduardo Domenech y Sandra Gil Araujo (2016), “La Sociología de las Migraciones: una breve historia”, *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 25.4, 169–82.

<sup>19</sup> Alejandro Grimson (2011), “Doce Equívocos Sobre Las Migraciones”, *Nueva Sociedad | Democracia y Política En América Latina*.

# ***Las relaciones Brasil-China: de Lula a Temer. La autonomía como estrategia***

Virginia S. Busilli<sup>1</sup>

## **Resumen**

La autonomía ha sido uno de los elementos centrales de la política exterior de Brasil desde el siglo pasado y las relaciones bilaterales con la República Popular China desde el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva hasta Michel Temer dan cuenta de ello. Aun bajo diferentes paradigmas, el gigante asiático continuó siendo un socio estratégico cada vez más relevante para el país sudamericano.

Palabras clave: Autonomía - Política Exterior - relación China-Brasil

La autonomía, entendida como *“la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”* (Puig, 1980:149) se ha convertido a partir del siglo XX en un elemento esencial de la política exterior de Brasil, fortaleciendo con el paso de los años su tendencia a evitar acuerdos y compromisos que limiten futuras opciones externas. En el presente artículo analizaremos el rol de la autonomía en los gobiernos de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) y Michel Temer (2016-2018), partiendo del supuesto que, a pesar de contar con aproximaciones y visiones del mundo diferentes, la autonomía se mantuvo como una de las premisas más importantes en materia de política exterior.

---

<sup>1</sup> Becaria doctoral de CONICET. Profesora adjunta UCC. Miembro del Programa de Estudios Internacionales de Asia Pacífico CIECS | CONICET-UNC. Email: <vickybusilli@hotmail.com>.

### **China-Brasil y los factores que permitieron el acercamiento durante la presidencia de Lula da Silva**

La reestructuración del sistema internacional de la Posguerra Fría, la apertura comercial de Brasil y el dinamismo de la economía asiática posibilitaron las condiciones para estrechar vínculos con China. Durante el período de gobierno de Lula da Silva (Partido de los Trabajadores- PT), Brasil suscribió a una tradición globalista de política exterior, cuyo principal objetivo fue lograr una inserción internacional más diversificada e independiente respecto a los posicionamientos de las potencias extrarregionales, especialmente Estados Unidos (Frenkel & Azzi, 2018). Con la convicción de que Brasil estaba preparado para convertirse en un actor global, mantuvo un fuerte activismo político y una política exterior fundada en el tradicional objetivo de búsqueda de autonomía.

La diversificación de socios comerciales coincidió con los intereses chinos en la región. Latinoamérica cobró importancia en los cálculos estratégicos recientes de Beijing por los recursos naturales que ofrece para que ésta pueda mantener sus altas tasas de crecimiento y completar el proceso de modernización económica. Así, China se convirtió en un importante socio (no tradicional), con el que experimentó un notable fortalecimiento del comercio bilateral (en 2009 China se convirtió en el primer destino de exportación de Brasil, desplazando a Estados Unidos), así como una creciente sintonía en temas geopolíticos, expresados principalmente en el grupo BRICS, el G-20 y BASIC, espacios donde coincidieron en una visión multipolar, multilateral e internacionalista.

### **China-Brasil durante la presidencia de Dilma Rousseff. De la continuidad a los ajustes en la estrategia de inserción internacional**

La llegada de Dilma Rousseff (Partido de los Trabajadores- PT) a la presidencia, planteó un marco de continuidad, aunque con ciertos ajustes (variaciones en la intensidad del esfuerzo y a las adecuaciones de objetivos frente a determinadas cuestiones de la agenda

de política exterior). Heredó del gobierno de Lula un rumbo definido de política exterior y su estrategia autonomista. Sin embargo, el contexto internacional y nacional fue menos prósperos que el de su antecesor.

Rousseff priorizó la esfera global como escenario de actuación (en contraposición a la importancia que Lula asignó a la región durante sus períodos de gobierno), y reforzó los lazos con China para llevar a cabo sus objetivos de política exterior, mientras evitaba enfrentar abiertamente a Estados Unidos y al orden global por él liderado. En 2012, la relación bilateral ascendió a la categoría de “alianza estratégica integral”, uno de los más altos niveles relacionamiento de la República Popular. Participó también en la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) en 2014 y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2015. Asimismo, logró un mayor poder de voto en el FMI y apostó por el comercio multilateral en el marco de la OMC. Como miembro de los emergentes, Brasil no pretendía un férreo revisionismo del orden internacional, sino más bien en incrementar su participación en las cuotas de distribución de poder global.

El comercio bilateral también se fortaleció: en 2012 el gigante asiático se convirtió en el primer socio comercial de Brasil, siendo el principal destino de sus exportaciones (con una abrumadora mayoría de materias primas como poroto de soja, mineral de hierro y petróleo crudo en la canasta exportadora) y el principal origen de sus importaciones (compuestas por manufacturas). Sin embargo, los condicionamientos internos fueron en aumento, especialmente en el segundo período de gobierno de Rousseff, donde se evidenciaron signos de un interés creciente por mejorar las relaciones con Estados Unidos y otros socios tradicionales (como la Unión Europea), a fin de ganar confianza en los mercados y contribuir con la reactivación de su economía, que se encontraba en un proceso de recesión.

### **China-Brasil durante el gobierno interino de Michel Temer. Viejos paradigmas y nuevos dilemas**

Tras la destitución de Dilma Rousseff, declarada culpable de maquillar las cuentas fiscales, el entonces vicepresidente Michel Temer (Partido del Movimiento Democrático Brasileño- PMDB) tomó la dirección de un Brasil sumido en una profunda crisis política, económica e institucional. A partir de entonces se observó un cambio (abandono o reemplazo de uno o más de los criterios de ordenadores de la política exterior y las variaciones en sus contenidos) en materia de política exterior, ligado a la adopción de un paradigma americanista, caracterizado por un mayor acercamiento a Estados Unidos y una estrategia aperturista cuyos orígenes, como mencionamos, comenzaban a vislumbrarse durante el gobierno anterior. Esta nueva estrategia de inserción no se tradujo en una pérdida de autonomía, sino que redireccionó los objetivos y las prioridades de política exterior. Sin embargo, se produjeron ciertos hechos en materia económica y política a nivel internacional que obligaron al gobierno de Temer a ajustar su estrategia. La salida del Reino Unido de la Unión Europea y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos y sus políticas proteccionistas sorprendió no sólo a los funcionarios brasileños sino también al mundo. Ambas iban a contramano de la apuesta brasileña, que sentaba sus bases en los beneficios de un sistema globalizado, multilateral y regido por el libre comercio.

Fue entonces que Brasil volvió a situar a China en los primeros puestos de su agenda de política exterior, convertida ahora en un socio clave para la defensa del multilateralismo y libre comercio. En ocasión de la cumbre de los BRICS en Xiamen (China), a fines de 2017, el mandatario brasileño presentó su plan de privatizaciones e invitó a las empresas chinas a participar del proceso. La iniciativa obtuvo el beneplácito del presidente chino, fortaleciendo la relación bilateral y, al mismo tiempo, el peso de China en su proceso de recuperación económica. De este modo China acabó

convirtiéndose, por motivaciones diferentes a las de Lula y Dilma, en un socio clave en materia de política exterior para el gobierno de Temer.

Los recientes elecciones presidenciales brasileñas abren nuevamente el debate. Durante su campaña presidencial, el candidato electo, Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal, de marcada corriente nacionalista y conservadora) adoptó una actitud crítica frente a la relación bilateral Brasil-China. En este sentido, se muestra más proclive a profundizar el paradigma americanista de su antecesor que a cambiar la estrategia de inserción internacional. Será interesante analizar cuáles son los márgenes de autonomía que posee frente a los condicionantes externos, como las políticas nacionalistas y proteccionistas del actual presidente norteamericano y los compromisos asumidos con Beijing durante estos quince años, si es que verdaderamente desea alejarse de Beijing.

### **Bibliografía**

- ACTIS, Esteban (2014): "Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010)". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* (50): 195-208. Recuperado de: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1437/1222>
- FRENKEL, Alejandro y AZZI, Diego (2018): "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional* (96): 177-207. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- GOMES SARAIVA, Miriam y BOM GOMES, Zimmer S. (2016): "Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul". *Revista Relaciones Internacionales* (50): 81-97. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRILIRI/article/view/2677/2494>
- PUIG, Juan Carlos (1980): *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simón Bolívar.

•••

# ***Argentina y el sudeste de Asia: estado de una relación no tradicional***

Aguirre, Franco Luciano<sup>1</sup>

## **Resumen**

La proliferación de vínculos con socios marginales en la agenda argentina ha tomado un renovado impulso durante las gestiones de Cristina Fernández. Como parte de una estrategia de inserción autonómica en el sistema internacional, se priorizó la diversificación de los lazos externos en clave Sur-Sur. El arribo de Mauricio Macri a la Casa Rosada resolvió un giro de tintes ortodoxos en la política exterior. La diversificación de socios es, sin embargo, uno de los aspectos de continuidad con Fernández, esta vez con un vuelco hacia los poderes tradicionales y bajo una óptica liberal.

Palabras clave: diversificación - socios no tradicionales - Sudeste de Asia

Pensar en la actualidad de la relación entre Argentina y el Sudeste Asiático nos impele a evaluar el rol que han desempeñado los destinos no tradicionales en la política exterior de los últimos gobiernos. La proliferación de vínculos con socios marginales en la agenda argentina ha tomado un renovado impulso durante las gestiones de Cristina Fernández. Como parte de una estrategia de inserción autonómica en el sistema internacional, se priorizó la diversificación de los lazos externos en clave Sur-Sur.

Los países del Sudeste de Asia –entre los que se destacan Vietnam, Indonesia, Tailandia, Malasia, Filipinas y Singapur– no es-

<sup>1</sup> Becario doctoral CONICET. Miembro Programa de Estudios Internacionales de Asia Pacífico - CIECS (CONICET-UNC). Jefe de Trabajos Prácticos, UCC. Email: <fr.laguirre@gmail.com>.

capan a esta dinámica de relacionamiento externo, menos deliberada que reactiva para este caso en particular. Si bien se han orquestado diversos esfuerzos para acercarse a la región –con foco en la promoción de exportaciones, visitas oficiales y misiones comerciales dirigidas–, estos parecieron responder a la intensificación de las relaciones comerciales atestiguada desde comienzos de siglo. Este auge en los intercambios comerciales consolida una relación superavitaria con una región de gran complementariedad económica con nuestro país que, a su vez, compensa el fuerte déficit comercial que mantenida con China. Ello sirvió al objetivo de aminorar la vulnerabilidad externa frente a los vaivenes del capitalismo internacional (Rubiolo, 2017). Entre los años 2007 y 2018, la región en su conjunto pasó de representar el 3,81% al 7,42% de las exportaciones argentinas al mundo, tras alcanzar más del 10% de las ventas argentinas al exterior en el 2016 (UN Comtrade, 2019). Este incremento resalta la creciente relevancia económica de la región para nuestro país.

El arribo de Mauricio Macri a la Casa Rosada tras la victoria de la coalición Cambiemos resolvió un giro de tintes ortodoxos en la política exterior. Bajo el argumento de un legado aislacionista por parte de la gestión precedente, el nuevo gobierno se decide por un realineamiento con los poderes occidentales del sistema pos-Guerra Fría –Estados Unidos y la Unión Europea– a la vez que reniega de los vínculos que Fernández suscitó con las potencias emergentes que desafían el orden tradicional –China y Rusia–. Se reitera la necesidad de desideologizar la política exterior, una señal de primacía del pragmatismo y de la persecución de intereses netamente económicos frente a dinámicas de inserción autonomistas y permeadas por valores políticos.

Es imprudente no reconocer en este discurso una visión liberal que, sin embargo, no pierde de vista cierta tendencia desarrollista: la percepción de la globalización, la apertura y el multilateralismo como factores claves para el desarrollo del país. Sí se debe reco-

nocer, no obstante, la flexibilidad táctica economicista que el gobierno le imprime a su política exterior. El recelo discursivo a los emergentes se matiza fuertemente frente a la emergencia de un contexto adverso a los lineamientos de la coalición gobernante. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, la irrupción de fuerzas políticas proteccionistas en Europa y la necesidad de encontrar alternativas a los problemas económicos redundaron en la continuidad de las relaciones con China y Rusia (Corigliano, 2018).

La inserción internacional en clave económica se manifiesta en los esfuerzos por encontrar nuevos mercados para los productos argentinos y nuevas fuentes de inversiones para los proyectos (y urgencias) nacionales. Las relaciones con el Sudeste de Asia y con el resto de los socios no tradicionales son encaradas bajo esta lógica economicista, en la que predomina una mirada librecambista y agroexportadora. No se abandonan los lazos con los nuevos socios argentinos, pero se reconfiguran políticamente a partir del ajuste en los objetivos perseguidos. Argentina debe aspirar a insertarse de manera inteligente, no ya como el granero sino como el supermercado del mundo, lo cual implica aprovechar las existencias y potencialidades de los sectores competitivos acorde a la división internacional del trabajo (Zelicovich, 2018).

La potencialidad de mercados ávidos de importaciones primarias y la necesidad de capitales de países emergentes siguen poniendo en la mira al Sudeste de Asia. Una de las herramientas preferenciales para consolidar el acercamiento fue la realización de misiones comerciales e institucionales dirigidas. A este instrumento se suma la labor del Ministerio de Producción, Cancillería y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria a través del Programa Abriendo Mercados, el cual permitió la armonización de regulaciones fitosanitarias y la inserción de productos primarios en nuevos mercados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016). Es significativo el rol que el gobierno les ha asignado a esferas administrativas ajenas al tradicional Ministerio de Relaciones Ex-

teriores y Culto en la inserción internacional del país. Esto se vislumbra en el creciente peso del actual Ministerio de Producción, bajo cuya orbita se encuentra la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (Zelicovich, 2018).

Las políticas implementadas hacia el Sudeste de Asia no se limitaron a la promoción de productos puntuales en mercados extranjeros. En noviembre de 2016 se produjo el relanzamiento del Comité Nacional para el Asia-Pacífico (CONAPAC)<sup>2</sup>, encargado de recoger las miradas de distintos representantes gubernamentales, académicos y empresariales. Mayor atención aún suscitó la reapertura de la Embajada Argentina en Singapur en septiembre de 2017, efectivizada tras la visita del Canciller al mencionado país<sup>3</sup>. La adhesión al Tratado de Amistad y Cooperación de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) en agosto de 2018 fue otro de los hitos de acercamiento a la región en su conjunto, sellada después de una nueva visita del Ministro a Vietnam y Singapur<sup>4</sup>. La reciente gira del Presidente Macri por Vietnam cierra el ciclo de visitas oficiales de alto nivel<sup>5</sup>.

Una mención destacada se merece el Mercado Común del Sur, desprovisto de su otrora función de protección de las economías internas para convertirse en un puente hacia otras regiones o hacia nuevos socios que sirvan como puerta de entrada para la vinculación interregional. No es casual que Argentina haya reforzado sus lazos bilaterales y regionales con Singapur, un país pivote en la región asiática. El lanzamiento formal de las negociaciones MERCOSUR – Singapur en julio de 2018<sup>6</sup> (MREC, 23 de julio de 2018) es un acto manifiesto del interés de los gobiernos sudamericanos por este acercamiento regional, y el punto de partida para un posible ingreso al Acuerdo Transpacífico (Zelicovich, 2018).

<sup>2</sup><https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/relanzamos-el-vinculo-politico-economico-y-comercial-con-el-asia-y-el-pacifico>

<sup>3</sup><https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-argentina-reabre-su-embajada-en-singapur>

<sup>4</sup><https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/el-canciller-jorge-faurie-visito-vietnam-y-singapur>

<sup>5</sup><https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mision-de-negocios-e-inversiones-la-india-y-vietnam>

<sup>6</sup><https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/acuerdo-mercosur-singapur-lanzamiento-de-las-negociaciones>

Es evidente que la diversificación de socios es uno de los aspectos de continuidad con el gobierno de Fernández, esta vez con un giro hacia los poderes tradicionales, mas sin abandonar los lazos con los nuevos emergentes a raíz de su relevancia económica para el país. El acercamiento a socios no tradicionales no busca desplazar a los pesos pesados, una dinámica parcialmente manifiesta durante la antigua gestión con respecto a los poderes occidentales. La pretensión del actual gobierno es la de reducir o, al menos, suavizar la dependencia. El foco no está puesto tanto en lo político y en la disconformidad con el orden vigente, sino en la persecución de intereses netamente económicos. La deuda de Fernández en su tentativa de matizar la vulnerabilidad argentina frente al capitalismo internacional es, para el gobierno de Macri, la consecuencia lógica del proceso de especialización productiva propia de la división internacional del trabajo: la reprimarización de la producción debido a la concentración de la canasta exportadora en bienes de escaso valor agregado. En todo caso, los esfuerzos de este gobierno se concentran en la agregación de valor en cadenas alimenticias y su complementación con sectores del Sudeste de Asia.

• • •

### Bibliografía

CORIGLIANO, F. (2018): "Flexibilidad en un mundo incierto: creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* (5), año 3, enero-junio, pp. 62-97. Rosario.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2016): *Memoria detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires.

RUBIOLO, F. (2017): "Diversificación y autonomía: ejes en la aproximación argentina al Sudeste de Asia". *Comillas Journal of International Relations*, (08), pp. 67-80. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

UN COMTRADE (2018): "Trade Map". UN Comtrade. Recuperado de <https://comtrade.un.org/>

ZELICOVICH, J. (2018): "Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una 'inserción inteligente al mundo' (2015-2018)". *The Latin American Journal of Trade Policy* Vol.1 (2), pp. 49-66. Santiago: Universidad de Chile.



 /SocialesUNC  
 /Sociales\_UNC  
 /SocialesFacultad

[www.sociales.unc.edu.ar](http://www.sociales.unc.edu.ar)