



Temática libre



AUTORIDADES

Universidad Nacional de Córdoba

Rector: Dr. Hugo Oscar Juri

Vicerrector: Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira

Facultad de Ciencias Sociales

Decana: Mgter. María Inés Peralta

Vicedecana: Mgter. Jacinta Burijovich

Centro de Estudios Avanzados

Directora: Dra. Adriana Boria

1991. REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Director: Dr. Enrique Shaw

Equipo editorial: Mgter. Maximiliano König, Lic. Rodrigo Bruera.

Comité científico: Atilio Borón (Universidad de Buenos Aires), Anabella Busso (Universidad Nacional de Rosario), Katarzyna Dembicz (University of Warsaw), Leandro Gaviañ (Universidade Católica de Petrópolis), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Ariel Gómez Ponce (Universidad Nacional de Córdoba), María Teresa Piñeiro (Universidad Nacional de Córdoba), Diana Tussie (FLACSO, Argentina).

Referatos de este número: Emilse Calderón (Universidad Nacional de Rosario), Alexis Dantas (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Katarzyna Dembicz (University of Warsaw), Carla Oliva (Universidad Nacional de Rosario), Luciano Pezzano (Universidad Nacional de Córdoba), Valeria Plaza Schaefer (Universidad Nacional de Córdoba), Pablo Requena (Universidad Nacional de Córdoba), Baltazar Salomón (Universidad Nacional de Córdoba), Gustavo Santillán (Universidad Nacional de Córdoba), Enrique Shaw (Universidad Nacional de Córdoba).

DIRECCIÓN POSTAL: Área de Estudios Internacionales, Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba).

Dirección: Av. Vélez Sarsfield 153. CP: 5000. Córdoba Capital, Córdoba.

Teléfono: (0351) 433-2086, interno 113.

Correo electrónico: revista1991.cea@fcs.unc.edu.ar

ISSN: 2683-720X

Storytelling y diseño de portada: Sebastián Luján (sebalujan@gmail.com)

Las opiniones expuestas en los trabajos aquí reunidos son responsabilidad de las y los autores. No expresan necesariamente el pensamiento de los editores o de las autoridades del Centro de Estudios Avanzados (FCS, UNC). Los artículos y reseñas han sido sometidos a evaluación de pares a través del sistema de doble referato ciego.

Esta revista proporciona un acceso abierto inmediato a su contenido, basado en el principio de que ofrecer al público un acceso libre a las investigaciones ayuda a un mayor intercambio global de conocimiento.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento - No Comercial - Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.





ÍNDICE

SECCIÓN ESTUDIOS

- 7 **Implicancias a escala global del modo de reproducción capitalista a partir de procesos de renovación urbana**
Ailen Suyai Pereyra
- 28 **La FIFA como fenómeno transnacional: una mirada desde Latinoamérica**
Adrián Serafín Tuninetti
- 48 **Matteo Salvini's LEGA back in government: towards a reconfiguration of the italian centre right?**
Mariana Polizzi
- 61 **Construcción de *softpower* chino: el efecto empuje de la imagen país gracias a la pandemia Covid**
M. Julia Gianello Ferrandiz
- 69 **Estado y globalización en China: un análisis de las políticas públicas durante los años de Reforma y Apertura 1978-1998**
Gonzalo Ghiggino
- 85 **El fracaso de China y el auge de Occidente en la época moderna: un enfoque geopolítico**
Esteban Vidal Pérez
- 102 **Los refugiados y la cuestión de la *otredad*. Algunos lineamientos teóricos**
Flavio Borghi
- 110 **Estado de (in)seguridad e imperio: nueva cuestión social y los dilemas de la democracia**
Yanina Inés Jotayan



ESTUDIOS

IMPLICANCIAS A ESCALA GLOBAL DEL MODO DE REPRODUCCIÓN CAPITALISTA A PARTIR DE PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA

GLOBAL IMPLICATIONS OF THE CAPITALIST MODE OF REPRODUCTION FROM URBAN RENEWAL PROCESSES

Ailen Suyai Pereyra

Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat, Grupo Vinculado al Instituto de Humanidades (IDH-CONICET-UNC) - CONICET
ailen.suyai.pereyra@unc.edu.ar



Ailen Suyai Pereyra es Doctora en Estudios Urbano Regionales por la Universidad Nacional de Córdoba y la Bauhaus Universität Weimar (Alemania). También es Geógrafa de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB). Miembro del Programa de Investigación de Ideología y Prácticas Sociales en conflicto (CIECS-CONICET). Docente colaboradora del seminario Ciudad y producción histórica de las subjetividades desde una perspectiva crítica de la Facultad de Psicología (UNC). Docente del nivel medio.



Resumen || El artículo plantea una revisión y lectura crítica sobre las implicancias de las políticas públicas en diferentes espacios urbanos del mundo. El objetivo es comprender cómo, desde la década de los setenta, la transformación urbana tiene sus particularidades pero se encuentra inserta en la lógica de acumulación capitalista a escala global. Para ello se seleccionaron y sistematizaron los casos del barrio Poblenou de Barcelona (España), el barrio Francés en Nueva Orleans (Estados Unidos), el distrito Kreuzberg-Friedrichshain de Berlín (Alemania), la calle 125th Harlem en Manhattan (Estados Unidos), el centro histórico de Tequila (México) y el barrio de Palermo (Argentina). El argumento del trabajo postula que, si bien se tratan de experiencias singulares, existe un modelo común en la que convergen los Estados en sus distintas escalas y es la de facilitar y promover la inversión privada en barrios tradicionales o áreas consideradas periféricas. La introducción de políticas neoliberales terminó por consolidar el rol activo de actores económicos en la toma de decisiones y en la ejecución de planes mediante la instrumentalización de alianzas público-privadas. La tendencia de los proyectos implementados reconfigura los tejidos urbanos en espacios renovados y, como consecuencia, se traducen en procesos de turisticación, gentrificación y patrimonialización de lugares. La propuesta metodológica es cualitativa a través de un rastreo, recolección y organización de antecedentes que abordan el tratamiento académico de los procesos de renovación urbana en diferentes partes del globo.

Palabras clave || Alianzas público-privadas, Políticas públicas, Renovación urbana, Transformación del tejido urbano

Abstract || The article proposes a review and critical reading of the implications of public policies in different urban spaces of the world. The objective is to understand how, since the 1970s, urban transformation has its peculiarities but is added in the logic of capitalist accumulation on a global scale. For this, the cases were selected and systematized in the Poblenou Barcelona neighborhood (Spain), the French Quarter in New Orleans (United States), the Kreuzberg-Friedrichshain district of Berlin (Germany), 125th Street Harlem in Manhattan (United States), the historic center of Tequila (Mexico) and the Palermo neighborhood (Argentina). The argument of the article postulates that, although they are unique experiences, there is a common model in which the States converge in their different scales and that is to facilitate and promote private investment in traditional neighborhoods or areas considered peripheral. The introduction of neoliberal policies ended up consolidating the active role of economic actors in decision-making and in the execution of plans through the instrumentalization of public-private partnership. The trend of the implemented projects reconfigures the urban fabrics in renovated spaces and as a consequence they turn into processes of turification, gentrification and patrimonialization of places. The methodological proposal is qualitative through a tracing, collection and organization of antecedents that approach the academic treatment of urban renewal processes in different parts of the globe.

Keywords || Public-private partnership, Public policies, Urban renewal, Transformation of the urban fabric



Introducción

Este trabajo presenta un estado del arte que sistematiza el tratamiento académico dado en diferentes partes del globo a los procesos de renovación urbana. Para ello, retoma lecturas de los siguientes casos: el barrio Poblenou de Barcelona (España), el barrio Francés en Nueva Orleans (Estados Unidos), el distrito Kreuzberg-Friedrichshain de Berlín (Alemania), la calle 125th Harlem en Manhattan (Estados Unidos), el centro histórico de Tequila (México) y el barrio de Palermo (Argentina)¹. Si bien se trata de experiencias particulares sobre la cuestión urbana, en ellas se encontraron matices comparables en relación a las políticas públicas, planes y/o proyectos implementados.

Como hipótesis de trabajo se sostiene que el capital financiero internacional determina las reglas de juego en la planificación de las ciudades contemporáneas. Por lo que los Estados adquieren un rol activo para atraer inversiones privadas y/o extranjeras. Diversos autores que abordan la cuestión urbana han señalado que a las ciudades y/o algunos sectores urbanos se los exhibe como una mercancía más, la cual debe atraer, mantener y competir por nuevas inversiones (Jacobs, 1973; Vainer, 2000; Zukin, 2010). Este fenómeno se inscribe en las recurrentes y sucesivas fases de sobreproducción, sobreinversión y sobre endeudamiento del sistema capitalista. De esta manera, se someten las urbes a un conjunto de transformaciones que dan lugar a una supuesta

nueva solución espacial, lo que se ha denominado reestructuración económica (Méndez y Caravaca, 1996).

La lógica del modelo de reproducción capitalista puede ser explicado desde categorías como la propuesta por Wallerstein como sistema-mundo (2005), la revolución de las transformaciones urbanas y los ajustes espacio-temporales desde el neomarxismo propuesto por Harvey (2004; 2008). En esa línea, se concibe al espacio como una construcción social (Lefebvre, 1974), en el cual a modo de palimpsesto encontramos los espacios concebidos, percibidos y vividos² (Lefebvre, 1974; Soja, 2000). Por lo que en él se entretajan, a diferentes escalas, actores, posiciones e intereses particulares.

La crisis energética de 1973 y el paso de un Estado Bienestar keynesiano hacia uno de corte neoliberal inauguraron una serie de transformaciones espaciales sujetas a la lógica capitalista (Theodore, Peck y Brenner, 2009; Barder, 2013). Este nuevo tipo de Estado estaba destinado a promover las condiciones económicas y extraeconómicas necesarias para el régimen de acumulación posfordista y, así, privilegiar los espacios cuyas economías fueran susceptibles de amoldarse a las demandas del mercado global (Marengo, 2010). Para la socióloga Sassen (2001), los capitales privados como los públicos se volcaron en la especulación de variados bienes inmuebles: centros comerciales, terrenos sin urbanizar o considerados degradados, etc. La evidencia indica que los sectores elegidos por los gobiernos locales y

1 Este artículo presenta algunos de los resultados parciales de la tesis doctoral denominada *Continuidades, tensiones y rupturas en las prácticas del habitar, en el marco de las transformaciones de barrios tradicionales. El caso Barrio Güemes 2000-2016*, la cual fue dirigida por la Dra. M. Cecilia Marengo y codirigida por el Dr. Frank Eckardt, correspondiente al Doctorado en Estudios Urbano Regionales (UNC-BUW).

2 El espacio percibido, en tanto práctica espacial, es la experiencia que implica la producción y reproducción. El espacio concebido hace referencia a las representaciones del espacio, los planificadores, urbanistas y tecnócratas que ocupan este lugar. Por último, el espacio vivido: los espacios de representación, el lugar donde habitan los pobladores, que experimentan y modifican el espacio dominado. Lo vivido está ligado al lado clandestino y subterráneo de la vida social (Lefebvre, 1974).



para la intervención pública y/o privada son barrios pericentrales, puesto que son zonas cercanas al centro y considerados estratégicos. Con el argumento de renovar, rehabilitar y valorizar zonas poco aprovechadas o degradadas se ponen en marcha proyectos de renovación urbana, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y dinamizar el sector (Brites, 2017). A riesgo de simplificar, estas transformaciones fueron producto de los cambios político-ideológicos, de los modelos e instrumentos de gestión urbana puestos en juego en los diversos momentos históricos y de las propias prácticas sociales y culturales de los habitantes.

El modo de producción capitalista en los procesos de renovación urbana

Siguiendo a Salgueiro y Cachinho (2009), la relación entre el comercio y las poblaciones fueron el principal motor para dar origen a las ciudades. Esto conduce a reflexionar que no se puede pensar los espacios urbanos sin las funciones de intercambio comercial, de mercancías y también de información y de trabajadores. En ellas se intensifica la vida social y se reúnen todos los aspectos de la experiencia urbana, tales como la diferencia, complejidad y extrañeza que permiten la resistencia a la dominación (Sennett, 1997).

En 1970, a partir de la crisis de los petrodólares y el cambio en el modelo de acumulación, se sentaron las bases para el cambio de paradigma en la reproducción de mercancías y, por lo tanto, en los espacios. Algunas de las transformaciones tuvieron que ver con la desaparición de las grandes fábricas que otrora se encargaban de todo el proceso productivo, la disminución de una cantidad considerable de obreros en fábricas reemplazados por nueva tecnología y la incorporación paulatina de

trabajos en el sector de servicios, la reducción en los costos del transporte, la división espacial del trabajo y el ingreso de la mujer en el mundo del empleo, que tuvieron consecuencias en el tradicional sector industrial (Harvey, 2008).

Coincidentemente, a principios de la década de los setenta Wallerstein propuso la noción de sistema-mundo (Wallerstein, 2005). En ese contexto, se producían diferentes acontecimientos como el contexto de la Guerra Fría, la Guerra de Vietnam, los efectos de la Revolución Cubana, los conflictos en Latinoamérica como los golpes “cívico-militares” y el terrorismo de estado; a partir de la primera mitad de la década de 1970 trajeron consigo una oleada de cambios (Victoriano Serrano, 2010). Estos hechos obedecieron a ciertas reglas sistémicas y, a su vez, marcaron un punto de inflexión en la historiografía que atravesó la comprensión de unidades e instituciones políticas, económicas y culturales (Wallerstein, 2005). En ese sentido, la categoría de sistema-mundo tomó la forma de economía-mundo capitalista y las formas por las cuales se organizaba se postulaban en recíproca, redistributiva y de mercado (Polanyi, 1992). La multiplicidad de tiempos sociales y el tiempo estructural dio lugar a analizar al sistema dentro de procesos históricos y reforzó “la afirmación que la ciencia social debía ser histórica, observando los fenómenos por largos periodos a la vez que en amplios espacios” (Wallerstein, 2005: 14).

Durante la década de los ochenta, la crisis en la industria masiva por la acumulación de productos provenientes de las fábricas, y con ello la crisis del Estado de Bienestar keynesiano, fueron los puntapiés iniciales para un tipo de planificación estratégica y normativa en Europa. En ese sentido, las crisis no son otra cosa que las contradicciones inherentes al sistema, pues una de las características principales del capitalismo es la acumulación ininterrumpida de



capital, posibilitado por la existencia de mecanismos estructurales que permiten la reproducción del sistema (Wallerstein, 2005). En esa dirección, Harvey (2004; 2008) afirmó que ante una crisis de acumulación, el sistema implementa ajustes espacio temporales con el objetivo de continuar con su reproducción. Esto hace referencia a que el excedente de capital y dinero puede ser absorbido de tres formas: 1) a través del desplazamiento temporal de las “inversiones de capital en proyectos de largo plazo o gastos sociales (tales como educación e investigación)” (Harvey, 2004: 100); 2) por el desplazamiento hacia nuevos mercados, otros espacios, nuevos recursos y nuevas formas de producir y/o 3) la combinación de estas dos opciones.

Ambos autores (Wallerstein, 2005; Harvey, 2004) consideraron que muchas de las crisis tienen su origen en la especulación, en la presión que se ejerce, por ejemplo, en los bienes inmuebles, y se escapan del control de las instituciones financieras y bancos, o la reinversión del excedente agrícola en el mercado inmobiliario. El capital se expande por el globo y se desplaza temporalmente para resolver dichas crisis y, a su paso, genera un “paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego” (Harvey, 2004: 103). Esto es lo que Harvey (2008: 32) denominó “destrucción creativa”, y tiene consecuencias tanto en el paisaje físico como en lo social. Dicho en otras palabras, el capitalismo toma sectores rentables para la producción y va captando todas las esferas de la vida para devolverlas como mercancías. La inmanente reproducción en los espacios urbanos implica la desposesión de todo lo material e inmaterial de un lugar (lazos y tejido social, identidad, la esencia) para luego tomarlo e incorporarlo a la línea de servicios y/o consumo. Una forma que se evidencia en el espacio es a través de procesos de renovación o revitalización

urbana, cambios en la tipología de viviendas y perfiles edilicios con el objetivo de atraer inversiones. La acumulación de capital implica expandirse en el espacio y la consiguiente destrucción creativa en zonas potencialmente rentables. Ahora bien, los espacios singulares o únicos por su historia, arquitectura patrimonial, aglomeración comercial, servicios culturales, etc. se ofrecen al mercado y, de esta manera, compiten por la llegada de un inversor.

En estos procesos el Estado facilita la inversión privada e interviene mediante la ejecución de planes a través de alianzas público-privadas. En consecuencia, la lógica mercantil se instala y fomenta la privatización de espacios o de determinados bienes. También consolida las diferencias entre sectores en cuanto a la provisión de servicios públicos, la valorización del suelo y hacia las poblaciones que habitan estos lugares.

Varios autores coinciden en que este tipo de política urbana (Zukin 1996; Guillamón Marrero, 2003) se ha caracterizado por la “festivalización” o “espectacularización”, es decir, convierte la ciudad o ciertos sectores en un producto en venta y articulada a partir de la creación de una marca distintiva. En ese sentido, el espacio cobra al menos dos significados contrapuestos: el de apropiación, en donde la población desarrolla lazos sociales y una vinculación con el lugar (valor de uso); y el sentido de propiedad propia de los mecanismos del mercado (valor de cambio).

Tendencias espaciales de procesos de renovación urbana: el barrio del Poblenou en Barcelona

Las transformaciones del Poblenou que se mencionan a continuación requirieron de una comprensión histórica de la realidad del barrio. Esta



área industrial hasta finales de los setenta llegó a ser conocida como el “Manchester Catalán”, allí la industria empleaba el 45% de los trabajadores de la provincia de Barcelona y a un 40% de los catalanes; los servicios empleaban aproximadamente un 42% de trabajadores. La investigación de Marrero Guillamón (2003) mostró que, hacia mediados de los ochenta, el sector de los servicios ya había ganado un 10% de trabajadores. En 1996 los trabajadores del sector secundario habían descendido al 28%. La industria quedó relegada en relación al sector terciario. Los primeros síntomas de crisis en el sector industrial se hicieron visibles en las intenciones de construir un complejo residencial. El interés pertenecía a un sector de la burguesía que lo mostró como un intento de “renovar” el barrio (Marrero Guillamón, 2003), revitalizar con nuevas actividades un sector deprimido y, de esta manera, modificar paulatinamente la composición obrera de la población que todavía residía allí.

Ahora bien, este desencadenamiento de hechos estuvo precedido por una serie de políticas urbanas. Entre los años 1976 y 1979, los proyectos apuntaron a intervenir directamente en la ciudad. Los aportes de Borja (2004) mencionan que esto se debió gracias a “circunstancias favorables” como la existencia del Plan General Metropolitano, la elaboración de planes especiales de reforma interior, descentralización municipal y acuerdo social, aunque el gobierno no hizo hincapié en formular un plan general. Esto dotó a Barcelona de espacios públicos que, a finales de la década de los ochenta, le merecieron el premio *Príncipe de Gales*. En este marco, se postula en 1986 como sede de los Juegos Olímpicos. A partir de aquí comienzan transformaciones significativas en el espacio con el

Plan Estratégico que se comenzó a idear en 1988 para convertir a Barcelona en el asiento de los Juegos de 1992. Nuevamente, recibió un premio de la Unión Europea a principios de los noventa por dicho plan. La política urbana resultó ser novedosa y el “Modelo Barcelona” tuvo impactos a escala global. Al respecto Marrero Guillamón afirmó:

El modelo se basa en grandes y prestigiosas actuaciones públicas que atraigan al sector privado, actuando la administración pública como promotora de la inversión privada y acompañando esta labor con una dedicada estrategia de marketing y promoción: la producción de una “imagen” de la ciudad. (Marrero Guillamón, 2003 s/p)

En ese sentido los aspectos “innovadores” se referían a una estructura que contenga el encuentro de diversas organizaciones, apoyo al ciudadano en esa línea, fomentar el debate y encuentro ciudadano (Borja, 2004). La estrategia fue mostrar cómo la planificación urbana se orientaba a la organización de grandes eventos, a potenciar el turismo y a reconvertir el viejo centro industrial en un centro de decisión y consumo a costa de la privatización del Estado de Bienestar (Marrero Guillamón, 2003). La terciarización de la economía fue acompañada, a partir de los ochenta, por la reestructuración morfológica de la ciudad.

Hacia la década de los noventa la política pública giró radicalmente y concentró una serie de actuaciones urbanísticas en Poblenou en el marco de los Juegos Olímpicos de 1992. La Villa y el Puerto Olímpico recuperaron el margen marítimo desde Ciutat Vella hasta la Playa Bogatell³. Esta recuperación implicó distintas decisiones entorno a lo urbano: se

3 En total, el Poblenou concentró un 32% del total de las inversiones olímpicas directas. Entre 1982 y 1996 se pusieron en marcha 16 planes urbanísticos, afectando a un área total de casi 2,7 millones de m².



eliminaron los trazados ferroviarios y se construyeron rondas; se rehabilitaron ciertas zonas y se implantó un centro comercial; el Teatro Nacional de Cataluña y del Auditorio Municipal; la Diagonal hasta el mar fue extendida y finalmente la renovación de la Rambla del Poblenou y se abrió la comunicación en la dirección mar-montaña.

Borja (2004; 2005), como uno de los intelectuales que participó en la promoción de dicho modelo, consideró que el éxito era rotundo. Se generaron nuevas centralidades, el frente del mar, la transformación este de la ciudad, regeneración de barrio, oferta cultural diversificada y se revalorizó el patrimonio arquitectónico. Para el urbanista, el resultado se plasmó en un cambio de imagen, reducción de las desigualdades sociales por disponibilidad de empleo y una posición favorable en los flujos internacionales (Borja, 2005).

Sin embargo, a mediados de los noventa las condiciones cambiaron. La inversión privada cobró jerarquía en la ciudad en detrimento de la administración local. Los límites del modelo florecieron en un alza de los precios del suelo y de la vivienda, con preponderancia para usos empresariales, la iniciativa privada como actor principal. A su vez, el centro era considerado como un producto singular y parque temático adaptado a la globalización. Mientras que el resto de la ciudad quedaba olvidado. Por aquel entonces, las opiniones encontradas de algunos profesionales y habitantes restablecían los debates en contra del modelo.

En este contexto, varios años más tarde de los Juegos Olímpicos, en Barcelona el ayuntamiento operacionalizó el Plan 22@⁴ (en el ámbito de la Modificación del Plan General Metropolitano (MPGM) que llevó a cabo las transformaciones más importantes

en la ciudad de los últimos 20 años con el propósito de recuperar áreas degradadas. Para destacar se pueden mencionar los objetivos de MPGM como la creación de polos estratégicos de transformación; la mixtura de usos de suelo como industrial, oficinas, viviendas, comercial, residencial y de equipamientos para la formación e investigación; se buscó dar coherencia entre los sectores que integraban el plan, con su respectiva identidad; se intentó mantener el tejido residencial con las particularidades del barrio, arquitectónicas e históricas. No obstante, el modelo de intervención urbana fue considerado irreal y artificial para el entretejido social, es decir, la polémica giró en torno a que los cambios presentados en el proyecto no incluían a la población. Además, los residentes expresaron el temor que les producía que los mencionados cambios impulsaran un proceso de gentrificación. En concreto, los costes sociales implicaron desplazamientos de viviendas y pequeños comercios que se produjeron a medio plazo, vinculados justamente con el peligro de elitización del barrio.

El caso mostró las tonalidades que tuvo la planificación en Barcelona. Los primeros cambios, con cierto consenso de la ciudadanía, apuntaron a resaltar la ciudad como lugar novedoso y turístico. Más tarde, la presión del sector privado y los problemas sociales que emergieron desataron controversias acerca de si el famoso "Modelo Barcelona" había resultado beneficioso para todas las partes implicadas. La puesta en marcha del 22@ implicó mayor tensión entre las necesidades de los vecinos y las supuestas prioridades del ayuntamiento y/o planificadores. Efectivamente la ejecución del plan estuvo destinada a generar una imagen o marca de ciudad.

4 El nombre 22@ proviene de la recalificación de los suelos calificados como industriales en el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, que recibían la etiqueta de 22a.



El barrio Francés (French Quarter), Nueva Orleans

El caso del barrio Francés en Nueva Orleans fue abordado por diferentes expertos (Arkitson, 2003; Foley & Lauria, 2003; Zukin, 2010). Sin embargo, el complejo análisis de Gotham (2004) retomando los aportes de la socióloga Glass (1964) constituyeron un punto de partida para desarrollar el concepto de gentrificación. Además, es interesante el análisis sobre el vínculo que se estableció entre las transformaciones, el turismo y su conexión con el proceso económico global y la incidencia de las acciones locales.

El área, desde fines de la década de los noventa, fue objeto de la promoción turística que implicó el rediseño para atraer visitantes. En consecuencia, los capitales incesantes en el mercado inmobiliario y el viraje hacia el turismo han empujado a la población a dejar sus casas; y en su lugar se asentaron nuevos espacios de consumo (Salgueiro y Cachinho, 2009) y habitantes que puedan costear esta "nueva forma de vida". A este proceso se lo denomina gentrificación y la categoría resulta interesante para saber cuáles son las dinámicas que puede atravesar un determinado barrio inserto en un proceso de renovación urbana.

El turismo como industria se ha convertido en un factor de relevancia para las economías de los países. La producción de diferencias locales atraen a visitantes por lo exótico, auténtico y suelen ser explotados por marcas reconocidas mundialmente (Zukin, 2010; Jacobs, 1973). Estas tienen el suficiente poder para amedrentar administraciones locales a

la hora de planificar las ciudades y sus economías (Harvey, 2013). En esa línea de reflexión, el investigador Gotham mencionó:

El turismo como un proceso globalizado que conecta las fuerzas exógenas de las corporaciones multinacionales y los flujos de capital, con los poderes locales de los residentes, elites y consumidores. (Gotham, 2004: 1100)

En otras palabras, el turismo presenta una doble cara: lo global y lo local. Por un lado, los diferentes actores económicos realizan las inversiones y campañas publicitarias pero es lo local que se comercializa/vende. Se ofrece un producto turístico y también una experiencia del consumo distintiva y propia de culturas e historias localizadas en determinado lugar⁵.

El turismo como industria implica, de alguna manera, que los patrones de inversión se trasladan de la producción de bienes a la producción de sensaciones/percepciones a través de espacios o áreas de demanda. En ese sentido, el fenómeno del turismo no está desligado de la planificación o reconfiguración urbana.

El caso de Nueva Orleans presenta rasgos similares con Barcelona, Zaragoza⁶, Bilbao⁷ y otras ciudades del mundo. Luego de la Segunda Guerra Mundial y debido al descenso de empleos en el sector secundario comenzó un proceso de reestructuración económica (Mendez y Caravaca, 1996). La aprobación de una ley estatal, las restricciones fiscales y la crisis en algunas empresas resultaron en

5 Al respecto, Gotham afirma: "El nexo de la globalización y la localización es evidente en el Vieux Carre, donde las empresas de entretenimiento corporativo y las cadenas minoristas están conectadas a los circuitos financieros globales para aprovechar el capital para reurbanizar el espacio residencial y comercial" (Gotham, 2004: 1102).

6 Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza (1994).

7 Plan Territorial Metropolitano de Bilbao (1989).



una merma de ingresos en las arcas públicas y, a su vez, en asegurar la provisión de servicios públicos de calidad por parte de los gobiernos.

Gotham (2004) analizó los censos de población desde 1940 y observó una pérdida importante de población y el detrimento de la cantidad de empleos. El sector fue caracterizado con imágenes “negativas”, con casas deshabitadas y edificios semi abandonados, que dieron el puntapié inicial para impulsar fenómenos de renovación urbana con el objetivo de dinamizar el sector en base al turismo.

La ciudad generó estrategias que impulsaron mega eventos dando importancia al valor histórico-colonial del asentamiento francés. Así, poco a poco la población residente de clase baja-trabajadora quedó “desfasada” de los cambios que se habían comenzado a generar en el Vieux Carre. El aumento del alquiler impactó en sus habitantes, el panorama general de familias con niños fue suplantado por mayor cantidad de personas jóvenes de 18 a 35 años. A su vez, hubo un reemplazo de comercios minoristas (carnicerías, panaderías, almacenes, entre otros) que satisfacen las necesidades de los residentes por aquellos referidos al turismo comercial (souvenirs o venta de recuerdos del lugar, bares-cafés temáticos, etc.).

Según Sassen (2001), esto no hubiera sido posible sin el rol activo del capital inmobiliario financiero que implicó la transformación de activos ilíquidos en valores líquidos. En otros términos, se volcaron capitales de actores públicos y privados en diferentes bienes inmuebles: centros y/o grandes superficies comerciales, edificios de oficinas, terrenos con potencial de construcción, departamentos y hoteles.

En el plano de la publicidad y el marketing, los sitios web de turismo y la promoción con carteles

luminosos anunciaban los restaurantes, locales y hoteles. Los rasgos predominantes en las calles eran: las alusiones históricas, el tipo de casas de ladrillo rojo, galerías de hierro fundido, jardines y patios decorados. También, en otras calles se mostraban con letreros de neón, farolas antiguas y música. Ciertas guías turísticas y folletos estaban impresas con estos símbolos con el objetivo de “representar determinadas imágenes visuales de la ciudad” (Gotham, 2004: 1110) y, a su vez, atraer turistas a través de sentimientos satisfactorios promoviendo una supuesta imagen nostálgica. Por otro lado, según este autor:

Otro objetivo es convertir el espacio residencial en un espacio comercial mediante la interconexión de atracciones visuales con oportunidades de lucro basadas en el consumo, como comer, beber y comprar, expandiendo así el repertorio de consumo. (Gotham, 2004: 1110)

Hasta aquí, se entiende al proceso de la gentrificación con múltiples escalas y tramas de complejidad. Al instrumentarse determinado plan y/o proyecto, desencadena una estrategia de desarrollo económico que interrumpe en la dinámica local debido a fenómenos de escala global. Por otro lado, la gentrificación opera como una práctica cultural (Zukin, 2010) propia de otra clase social con estilos de vida y de consumo vistoso. Como consecuencia del turismo y la mercantilización de la cultura en los espacios periféricos se tienden a estandarizar gustos y modas, a racionalizar los lugares y a implantar modelos de consumo.

Siguiendo a Zukin (1996) y Gotham (2004), la imagen de los espacios gentrificados es creada y vendida como experiencia y depende de capitales privados producir ese entorno. Volviendo a la



transformación que genera la gentrificación, estos autores aluden a la suba de los precios de los alquileres y aumenta el valor de las propiedades; y en este proceso deja fuera a los residentes originales de clase trabajadora como los del Vieux Carre. La presencia de corporaciones transnacionales impulsa con más fuerzas los aspectos negativos de la gentrificación y juega un poderoso papel en la reestructuración de los espacios gentrificados. En suma, el proceso de gentrificación se evidenció en el recambio poblacional y en el sector de servicios ofrecidos a la comunidad, también en la aparición en el paisaje urbano de elementos asociados al turismo. Además, el turismo se estableció como un indicador de desarrollo económico pues produce bienes culturales y patrimoniales que penetraron en la morfología del barrio Francés, en las relaciones intra barriales y a una escala mayor en los conflictos socio-urbanos.

El distrito de Friedrichshain-Kreuzberg, Berlín

Hace más de un década Berlín se muestra ante la sociedad y el mundo como lugar turístico obligado para recorrer y conocer. Empresarios y políticos, de tanto en tanto, exhiben los récords de visitas y una cantidad irrisoria de entrada de dinero. Esto ha representado un tipo de salvavidas para los problemas económicos propios de una ciudad de miles de habitantes en el marco de la competitiva economía global (Zukin, 2010; Harvey, 2013).

Varios autores han tratado la temática del movimiento turístico en Berlín (Novy, 2013; Mayer, 2006), debido al incremento de visitantes, de camas disponibles, el boom del turismo de negocios y, además, la ciudad ofrece y posee una excelente conexión en sus transportes. En los antiguos distritos como Friedrichshain, Prenzlauer Berg y Kreuzberg

se ampliaron considerablemente las capacidades de alojamiento en hoteles y hostales económicos. Esto se ha observado en otros sectores de Berlín y dejó huellas en la vida cotidiana de sus habitantes y en los comercios minoristas que los abastecen. El urbanista Novy (2013) afirma que a este tipo de transformación multifacética se la denomina “turistificación” –*turification* en inglés–: “Una vez que las tranquilas calles residenciales se transforman en tiendas y lugares de fiesta, los bienes y recursos de la comunidad se objetivan y mercantilizan para el consumo externo” (Novy, 2013: 225).

Siguiendo la línea de análisis de Gotham (2004), Novy (2013) argumentó que la creciente demanda turística contribuye a la aceleración de los procesos de gentrificación. En las agendas de los gobiernos, desde hace más de una década es un tema recurrente, controvertido y “la figura del turista” ha ganado popularidad en esta fase de reestructuración urbana.

A partir de 2010 y 2011, el distrito de Friedrichshain-Kreuzberg se enfrentó a un *boom* turístico, sufriendo así los efectos negativos (y positivos) del mismo. Debido a la multiplicación de establecimientos de alojamiento (tales como *Bed and Breakfast*, hostels, hoteles y *Airbnb* de diferentes categorías) tuvieron lugar cuestiones a resolver y afloraron opiniones contrarias a los supuestos beneficios de la presencia de visitantes. El uso de los tejidos urbanos preexistentes del barrio y las estructuras se vio como una “reciente imposición sobre la vida cotidiana y el entorno de vida” (Novy, 2013: 227) a los residentes. El avance turístico y, por lo tanto, de afluencia de visitantes, transformó “calles y plazas en motivos fotográficos y postales, fotografías y fondos” (Novy, 2013: 227); esto permitió la “desaparición de lugares auténticos (...) pérdida de nichos y espacios libres urbanos y sociales” (Kraus 2010, como se cita



en Novy, 2013: 227). En tanto, la ciudad se percibió como un ícono histórico y social, sumándose el hecho de que fue dividida hace más de 30 años por su condición de capital del país. La construcción de la imagen para los turistas estaba asociada a una metrópolis joven y creativa que aún alberga un fuerte pasado. En contraste, hacia las afueras del centro, sus barrios mantenían cierta diversidad cultural. En esta área turística se combinó el turismo de museos y lugares reconocidos con el consumo de lugares referido a las experiencias que se vivenciaron allí. Los cambios urbano-barriales fueron el resultado de factores políticos que condicionaron y promovieron una reconfiguración espacial de Berlín en pos del turismo y las ventajas económicas asociadas a ello.

En 2004, el alcalde Klaus Wowereit declaró en una entrevista que deseaba hacer del turismo una "máxima prioridad" –*top priority* en inglés– (Novy, 2013), aunque antes de la caída del Muro de Berlín había políticos que consideraban al turismo como una herramienta de publicidad de ambos lados del sistema político. Luego de la caída y, aún más con la reunificación, hubo récords de visitas en la ciudad e intenciones de organizar política y socialmente para repensar una estrategia de marketing para la urbe. Entre 1991 y 1992 se decidió involucrar a grupos privados en las propagandas de Berlín como punto de visita turístico. Coincidentemente, en 1994 se crea la fundación de Partner für Berlin - Gesellschaft für Hauptstadt-Marketing mbH (PfB; conocida como *Berlin Partner*), una asociación público-privada dedicada al marketing en Berlín.

Muchas han sido las ciudades o sectores que han sufrido una profunda reestructuración económica y política, en donde se ha dado prioridad a las uniones público-privadas. La tendencia empresarial

(Harvey, 2004) ha sido la promotora del crecimiento y la competitividad de los espacios urbanos. En este contexto, con las instituciones avalando dicho fenómeno, hacia el 2000 los especialistas y políticos implementaron una serie de políticas públicas para promover a Berlín como una "ciudad creativa". En otras palabras, se creó una marca de ciudad con un paquete turístico lleno de oportunidades para los visitantes: playas urbanas a orillas del río Spree, cafés de moda, patios de edificios que utilizaban la imagen típica de los Kiez⁸. Por ese entonces no había preocupaciones en torno a los efectos del turismo, la política se direccionó a la reorganización urbana y las actividades para y por el turismo que se amoldaron a gustos consumidores de clase alta y turistas.

El turismo ha sido y es el instrumento que ha alterado la ciudad y en especial los distritos de Friedrichshain-Kreuzberg. Se le adjudican rasgos positivos como si fuera la esperanza de las próximas décadas: fuente de ingresos, propulsor del empleo y se lo celebra constantemente. Además, se expande y capta la atención en la actividad política y en las prioridades de los proyectos orientados al mercado neoliberal.

Poco a poco se erosiona el carácter alternativo, artesanal, "salvaje" y barato de Friedrichshain o el barrio más famoso por su multiculturalidad: Kreuzberg, caracterizado por su accesibilidad y vida alegre, pues capitales privados han llegado a instalarse. Los han despojado de esa esencia, de esas atribuciones para promocionar una Berlín creativa con una oferta de teatros, cafés, cines, tiendas y grandes eventos. Ahora bien, no es el turismo el único factor que promueve cambios en los espacios urbanos. Las políticas orientadas al turismo también tienen en cuenta a los turistas o visitantes y

8 Se le denomina así a una pequeña comunidad dentro de una ciudad. Puede ser un barrio o un sector, pues muchas veces no coinciden con los límites oficiales ya que son definidos por su población.



una clase social que puede pagar por esa oferta.

125th Street Harlem, Manhattan

Luego de la depresión económica de la década del veinte, en el norte de Manhattan renacía la calle 125, una de las mayores arterias comerciales. Esta se encuentra ubicada en el barrio de Harlem, en la ciudad de Nueva York. Si bien nació gracias a la llegada de los primeros neerlandeses para luego convertirse en propiedad británica, desde hace más de 100 años esta área se caracteriza por su población de origen africana y, en los últimos años, también latina. Esto sucedió así por el arribo de africanos en los inicios del siglo XX, que cuadruplicó su cantidad en 1920.

La zona ha sido la cuna del florecimiento de la cultura africana que dio lugar al Renacimiento de Harlem en 1920. En aquel entonces se brindaban espectáculos solo a gente blanca, aunque la mayoría de los artistas fueran negros.

A nivel arquitectónico-urbanístico la degradación fue creciendo a través de los años. Pese a que las autoridades no estaban preocupadas por el desarrollo urbano del barrio ni de la famosa calle 125, durante las décadas de los setenta y ochenta anunciaron proyectos de reestructuración urbana (Zukin, 1996). Debido a la presencia de población de clase baja y el poco valor del sector, los empresarios estaban poco interesados en invertir.

La calle empezó a captar atención cuando las figuras de Martín Luther King Jr y Malcom X la eligieron para dar sus discursos; con el correr del tiempo se cambió de nombre a los bulevares en homenaje a estos personajes históricos. Además, en los ochenta surgió una feria en la calle 125. Los nuevos inmigrantes latinos y africanos vendían productos de una amplia variedad. Aquellos provenientes de

Senegal, Costa de Marfil o del área occidental del África comercializaban artículos que traían de su país nativo (túnicas, sombreros, camisetas) y trocaban por ropa de moda (jeans, camperas copias de artículos oficiales). Esta combinación en la calle 125 dio lugar a un mercado de ferias muy interesante y atractivo para la inversión privada en Harlem. Aparecieron comerciantes afroamericanos interesados en abrir negocios; los turistas, atraídos por las particularidades, concurrían la feria, se interesaban por los clubes de jazz y por restaurantes. El comercio se desarrolló sin parar y, después de las quejas de propietarios de locales, en 1994 el alcalde removió la feria de la calle.

En este contexto, el estado de Nueva York y el gobierno federal ofrecieron créditos e incentivos financieros a empresarios para:

la construcción en la calle 125 de nuevas tiendas y atracciones culturales—inclusive un complejo de cine, una pista de patinaje, un local de departamento de Gap y un local de Disney. Se promueve el paseo de ómnibus por la región con el fin de incentivar el turismo. (Zukin, 1996: 114)

Siguiendo la lógica, se abrieron más restaurantes y clubes de jazz, lo que llevó a una transformación de la mercancía ofrecida a través de la “diferencia”. Parfraseando a Zukin, pareciera que se despertaron de pronto los capitalistas con la oportunidad de abrir locales y cines en áreas degradadas otrora (Zukin, 1996).

Al igual que en Harlem, hubo otros casos en los que el rol de los gobiernos fomentaron las inversiones privadas. Por ejemplo la misma Wall Street, que albergaba poderosas instituciones financieras, después de los ochenta fue abandonada, pero la carga del valor simbólico no podía ser olvidado. Es por ello que surgió la “necesidad de recuperación de



la memoria histórica de la Revolución Americana” (Zukin, 1996:112); utilizando la imagen del cercano barrio Tribeca se cambió de perspectiva y se instaló en la región el consumo cultural. Una nueva imagen fue impuesta apoyada por la administración municipal, grupos privados y constructores. Otro caso es el del Times Square: durante una parte del siglo XX alrededor de la calle 42 era un lugar con cines, de eventos populares y la prostitución legal e ilegal eran moneda corriente. Luego de la Gran Depresión de 1929, los escenarios comenzaron a ofrecer espectáculos de burlesque y fue el lugar elegido para la diversión durante la Segunda Guerra Mundial por su atmósfera relajada. Corría la década de 1970 y se convirtió en punto de encuentro de todo lo relacionado con la industria del sexo (locales con revistas, teatros que exhibían filmes pornográficos, prostitución) y las drogas. Si bien la administración municipal intentó atraer capitales y sustituir tales actividades, no fue hasta fines de 1980 que los inversores se sintieron atraídos. Recién en 1990 los funcionarios municipales y arquitectos cambiaron su “cara (...)”, actualizaron la moldura visual de aquel paisaje, eliminarían las actividades ilegales y ‘marginales’” (Zukin, 1996: 113). Se instalaron en las fachadas motivos artísticos y carteles de neón que llamaron la atención de los propietarios de teatros en Broadway. La alcaldía concedió el desarrollo inmobiliario, tal es así que las autoridades municipales y del estado de Nueva York convencieron a *Disney Company* de abrir una tienda. Estos espacios con representaciones animadas como el *Rey León* dieron una imagen familiar, pulcra y segura. Por supuesto que, en este contexto, los locales y los cines pornográficos fueron expulsados y se sumaron a la calle multinacionales tales como: *Bertelsmann, Virgin Records, Conde Nast, Warner Brothers, Morgan Stanley*, que eligieron el Times Square para emplazarse. Hacia el 2000, era capital

y productora indiscutible cultural de una gran parte de lo que se consumía a nivel mundial.

Estas últimas descripciones sobre Harlem y el Times Square, lejos de querer analizar el fenómeno particular, lo que intentaron evidenciar es cómo la reestructuración morfológica y funcional, basada en la recuperación de la memoria y de la cultura, afectó la dinámica del área. En ese sentido, a las políticas y estrategias en torno al turismo se las ha considerado como un haz de luz para las economías locales y regionales y “renovaron” espacios gracias a la inyección de capitales e incentivos fiscales. De alguna forma, entendiendo al *turismo* como una entidad autónoma que opera contra la degradación, abandono y marginalidad de los espacios urbanos. En estos tres casos mencionados, se valorizó la historia y sus singularidades pero, a su vez, se han convertido en muestras artificiales, en una mercancía homogeneizada reproducida dentro del paisaje global en el marco de una economía de servicios.

Tequila (Jalisco), México

En este apartado se mostrará cómo la figura del *patrimonio* reproducida por los organismos internacionales aparece en las políticas públicas y pone en valor ciertas zonas. El centro histórico del pueblo de Tequila (Jalisco) se dispuso como punto de destino turístico. Para ello, se generó una nueva identidad regional y, en consecuencia, una marca *Tequila Pueblo Mágico* mercantizable. Varios son los autores que abordan la cuestión del patrimonio como transformador de áreas e identidades (García Canclini, 1997; Florescano, 1997; Hernández López, 2009). Dicho término, en principio, aludía a los bienes de una persona y también a sus deudas. Es un término que proviene del latín y la Real Academia Española da cuatro acepciones:



1- Hacienda que alguien ha heredado de sus ascendientes. 2- Conjunto de los bienes y derechos propios adquiridos por cualquier título. 3- patrimonialidad. 4- Derecho. Conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica". (Real Academia Española, 2020 – versión en línea–)

También existen otras clasificaciones como *patrimonio histórico*, *patrimonio nacional*, *patrimonio neto* y *patrimonio real*.

En América Latina la expresión surgió en el marco del nacimiento de los Estados Naciones. En el siglo XIX "estaba constituido por valores históricos y culturales identificados con 'lo propio' versus 'lo ultramarino'" (Hernández López, 2009: 43). El propósito fue recuperar lo material para contribuir a la formación de una identidad nacional con determinado valor simbólico. Esto significó apropiarse de lo arqueológico e histórico, edificaciones que remitían al pasado y que, obviamente, eran representativas de los grupos dominantes. Para Hernández López (2009) el patrimonio cumplía dos funciones: "hacia afuera del Estado Nación funcionaba para reivindicar valores propios; hacia el interior se proyectaban identidades políticamente aceptadas o convenientes (Florescano, como se cita en Hernández López, 2009: 43).

Desde hace unas décadas, organismos internacionales –los más reconocidos son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS)– en conjunto con los Estados, apoyan la conservación de determinados bienes tangibles e intangibles.

La incorporación de arquitectura como

monumental, la elección de algunas calles, bailes típicos, comidas o incluso artesanías como elementos del patrimonio, depende generalmente de un grupo compuesto por un comité de científicos o instituciones reconocidas mundialmente (arquitectos, historiadores, arqueólogos, economistas, etc.). En algunos casos, la inscripción de elementos patrimoniales fue polémica debido a los fundamentos dirimidos y también por el grupo encargado de realizar la selección. Además, en este proceso algunos espacios, en pos del resguardo, se transformaron en lugares que deben permanecer invariables ante el cambio como si se tratara de una obra de arte.

En esa línea, Hernández López (2009) afirma que la patrimonialización implica necesariamente un proceso de construcción ideológica y política. También sirve como recurso para continuar reproduciendo diferencias hacia el interior, el dominio de quienes acceden a la producción y la reproducción de bienes materiales e inmateriales. El Estado opera como legitimador y valorizador de los símbolos del país y, de esta manera, logra consolidar la percepción de nación integrada a pesar de la diversidad sociocultural.

El programa *Tequila Pueblo Mágico* comenzó a funcionar en 2004. Además de este lugar hay 82 lugares que han sido seleccionados como "pueblos mágicos" por sus atributos históricos. Estos forman parte del programa de la Secretaría de Turismo de México que, junto con otros actores, pusieron en marcha dicho programa pensando en la planificación de la ciudad. Tequila también fue seleccionada para convertirse en una ciudad inteligente, es decir, emplear tecnologías con el fin de solucionar problemas y, a partir de la experiencia obtenida allí, aprender y replicarla. Al principio se comenzó por proyectos de alto impacto pero de poca complejidad a través del mejoramiento de la



imagen física:

Se ocultaron las líneas eléctricas; se utilizaron colores y materiales tradicionales o existentes en la región para el remozamiento del centro; se integró el mobiliario urbano; luego se implementó la señalización bilingüe en la calle principal acompañada de nuevas y amplias banquetas con árboles recién plantados y se iluminaron las fachadas de iglesias y arquerías del mismo primer cuadro de la ciudad. (Hernández López, 2009: 49)

Luego se incrementaron y construyeron alojamientos, se fomentaron acciones relacionadas a la promoción turística (folletería, recorridos, guías de turismo) se renovó y amplió la arteria principal de acceso y se reorganizaron los comerciantes. El centro histórico ha funcionado para la población como punto neurálgico de compra-venta de productos, sede de eventos culturales, políticos y sociales, como lugar de paseo, de diversión y de encuentro.

Si bien la inserción de Tequila en un programa federal originó supuestas ventajas (como algunos puestos de trabajo, renovación urbana y la atracción turística), hubo poco lugar para la opinión de los lugareños. En cuanto a los beneficiados económicamente, sustancialmente incrementaron su capital las familias dueñas de negocios y empresarios ligados al nuevo movimiento económico (Hernández López, 2009; Carman, 2011).

La ciudad, en 2014, tenía 50.000 habitantes. Sin embargo, se encargó de recibir 200.000 visitantes que, lejos de constituir un beneficio, se tradujo en inconformidad (exceso y mal manejo de residuos, contaminación del agua debido a la producción de tequila) y elevó cada vez más la mercantilización del llamado patrimonio nacional. Por ejemplo, los lavaderos públicos fueron construidos en un sector del arroyo Atizcoa y fueron utilizados hasta 1980. Con

el pasar de los años se convirtieron en un símbolo de Tequila, allí se concentraban hombres, mujeres, niños; dicho en otras palabras, allí ocurría parte de la vida social, los chismes corrían. Al declararse Tequila “pueblo mágico” y luego de la renovación con la iniciativa estatal y privada, se modificó su imagen y estructura y, con ello, el cambio de función para el disfrute visual. Poco queda de la esencia de los lavaderos como lugar reconocido por al menos cuatro generaciones, devenido en atractivo turístico con policía municipal que “cuida” la estética y pago, pues si un visitante desea conocerlos debe pagar a una empresa turística el recorrido. Además, la población no tiene permitido ni lavarse ni mojarse.

La patrimonialización funcionó como una política cosmética, afirma Hernández López (2009), los beneficios se los llevan pocas manos dejando al pueblo excluido en el diseño, ejecución y beneficios. La mercantilización y privatización de bienes materiales e inmateriales continuaron perpetuando las desigualdades sociales; a la par, se ocultan las necesidades y las condiciones reales de vida y la cotidianeidad de la población. El resultado fue un lugar exhibido como un presunto factor de identidad nacional mexicana y mercancía exitosa en el marco del sistema global capitalista. La implementación de este programa condujo al emplazamiento de alojamientos, apertura de negocios dedicados a la venta de souvenirs, la provisión a los turistas o visitantes de folletería con recorridos pagos para realizar y el remozamiento del aspecto físico que indica la tendencia hacia la turistificación del espacio (Gotham, 2004).

El barrio Palermo, Buenos Aires

Buenos Aires, desde hace unos años, es una de las ciudades que mayores transformaciones



atravesó. Son sus características de gran metrópoli, con la mayor cantidad de habitantes en todo el país, capital económica, social, de oferta educativa y cultural, los que la ponen como centro en la planificación de los espacios urbanos. En ella se albergan edificios históricos, lugares donde ocurrieron los hechos más trascendentales para la vida de un país y, también, ha sido la cuna de innumerables artistas, figuras políticas, históricas y mediáticas.

A escala regional en América Latina, los procesos de rehabilitación comenzaron a finales de 1970. Para muchos autores la gentrificación en Buenos Aires ha cobrado importancia en la ciudad paulatinamente, específicamente en algunas zonas que perdieron "valor" y funciones económicas que otrora constituían un eje transversal en la economía local. Algunos ejemplos de los sectores que dieron lugar a un desplazamiento de población son: Puerto Madero, El Abasto, La Boca y San Telmo (Carman, 2011; Herzer, 2012).

El barrio Palermo representa un caso interesante que muestra la modificación de usos del suelo y la instalación de mobiliario urbano que permitieron la llegada de nuevos negocios. Esto se retroalimentó en el espacio y habilitó una conversión en su imagen barrial. El barrio que más influyó a José Luis Borges se considera una de las áreas más dinámicas, en términos de la valorización del suelo⁹. Presenta, desde hace unos años, procesos

de "renovación" y "sustitución" de la edificación. Esta modificación impactó tanto la conformación original como la comercial, el movimiento de personas y el tráfico, intervenciones en inmuebles y el desplazamiento de la población. Además, es mediador de las prácticas urbanas y reproduce el modo de vida material de ciertos grupos.

También, en él se introdujo un cambio de imagen, sentido y nominal: *Palermo Viejo* y *Palermo Pacífico* fueron rebautizados como *Palermo Soho*, este hace referencia al reciclaje que sufrió el SoHo de Nueva York en los ochenta. Mientras que *Palermo Hollywood* surgió por el exceso de productoras de cine y televisión en el sector: "en su conjunto, comprenden aproximadamente 200 manzanas y 3,05 km² (304.632 m²)" (Vecslir y Kozak, 2013: 149).

Al igual que otras ciudades de Latinoamérica, Buenos Aires, y en particular el barrio de Palermo, durante la década del ochenta sufrió microtransformaciones en las denominadas casas chorizos. El modelo de los grandes proyectos urbanos no resolvía los conflictos emergentes, es por ello que se decidió organizar una convocatoria en el marco de un programa de Cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Municipalidad de Buenos Aires. En 1986 tuvo lugar el concurso *Ideas Urbano-Arquitectónicas para Buenos Aires*¹⁰, también conocido como *Las Veinte Ideas*. Para el por entonces intendente Facundo Suárez Lastra:

9 Los autores Vecslir y Kozak afirmaron: "Según un relevamiento realizado en Palermo Soho entre el año 2004 y 2012 (Reporte Inmobiliario, 2012) los valores para los casos de edificios entre medianeras han aumentado un 159%, siendo hoy el valor promedio de U\$S 2.858 por m². Los edificios del tipo torre se han incrementado un 176% en el mismo período, y llegaron en la actualidad a un valor promedio de U\$S 3.734 por m². En algunos desarrollos, las unidades comienzan a ofrecerse directamente en pesos con un valor promedio de 19.501 \$/m²". Ver más en Vecslir y Kozak (2013). *Transformaciones Urbanas en la manzana tradicional. Desarrollos fragmentarios y Microtransformaciones en el tejido del barrio de Palermo Buenos Aires* (p. 149).

10 El concurso reunió 400 arquitectos y 120 propuestas para la ciudad. Estaba planteado con una metodología, objetivos y sectores a intervenir que fueron resultado del debate entre los profesionales. Los sectores elegidos fueron: Agronomía, Área AU3, Área Central, Avenida de Mayo, Barracas, Boulevard García del Río, Costanera Norte - Ciudad Universitaria, Flores, La Boca, Mataderos, Palermo Viejo, Paredón de Retiro, Recoleta, Parque Almirante Brown, Plaza Barrientos, Plaza Once y Plaza San Martín, además de generar una propuesta



Fueron mucho más que 20 propuestas. Representan el primer impulso para pensar nuestra ciudad desde la democracia, mediante una amplia convocatoria a la reflexión y a las propuestas de los profesionales que viven y trabajan en ella. (Suárez Lastra, 1986, como se cita en Maiztegui, 2019)

Si bien, los proyectos en algunos casos no se llevaron a cabo, condensaron las ideas del momento y fueron punto de partida para lo que luego ocurrió en el espacio urbano. En Palermo Viejo, los arquitectos Hampton y Rivoira¹¹ proyectaron intervenciones de reciclaje que sirvieron de antecedente a las ocurridas desde fines de los noventa y después de la crisis del 2001.

A mediados de los ochenta el arribo de población con otro estilo de vida –como artistas e intelectuales– comenzó a desplazar la incipiente actividad industrial. Pues, tanto en *Palermo Viejo* como en *Palermo Pacífico*, hasta principios de los noventa estaba ocupado principalmente con algunas industrias (de construcción y vitivinícola), venta de repuestos para automotores, comercios gastronómicos pequeños, que fueron suplantados por rubros de otro estilo. Esto fue debido a la expansión comercial, cultural e inmobiliaria que dio paso a comercios asociados a diseñadores de indumentaria y de diseño en general (decoración, artesanías, compra-venta de muebles, etc.) y los gastronómicos ornamentados temáticamente. Esto fomentó el desarrollo de las industrias culturales (cine, radio, televisión, marketing y publicidad), sobre todo en *Palermo Pacífico*¹².

En ese sentido, hay dos procesos que

oficiaron de “productores inmobiliarios”: Por un lado, la renovación tipológica producto de iniciativas privadas (reciclaje o sustitución de la edificación) que implicó un cambio funcional y un impacto “notorio en el paisaje urbano y las dinámicas de uso cotidiano, especialmente en los sectores o calles más comerciales” (Vecslir y Kozak, 2013:159). Por otro lado, los nuevos operadores o desarrolladores inmobiliarios de mayor envergadura a escala barrial. En conjunto, ambos procesos afectaron las áreas de baja o media densidad, por los materiales utilizados y la acción cosmética en las fachadas. Como señalan los autores Vecslir y Kozak (2013), se generó una “filtración” y concentración de actividades terciarias y cuaternarias sobre las arterias tradicionales y sus calles perpendiculares.

En algunos sectores del barrio, el Código de Planeamiento Urbano junto a las normativas urbanas fijaron los límites a la construcción en altura influyendo en la sustitución tipológica. Las manzanas se modificaron, por lo que se incrementó la densidad y desencadenó la edificación de otros tipos de bienes inmuebles: duplex, PH, edificios destinados para oficinas o estudios, etc. En *Palermo Hollywood* la preexistencia de edificios industriales o depósitos considerados obsoletos contribuyó al mencionado proceso.

La flexibilización normativa hacia los 2000 permitió la localización de torres residenciales y el aumento de edificabilidad en *Palermo Soho* y *Palermo Hollywood*. Además, emergieron ofertas de consumo de mercancías estetizadas, como bares o restaurantes decorados, negocios de diseñadores renombrados, locales gastronómicos con comida de autor, etc. Acompañando la magnitud de las

para una política descentralizada. Ver más en: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/921933/20-ideas-para-buenos-aires>.

11 Sitio web de su estudio: <http://www.hampton-rivoira.com/>.

12 Estudios de radio y TV del multimedios *América* emplazados.



transformaciones se incorporaron alojamientos de diferentes categorías (hostels y hoteles boutique) y espacios dedicados al arte y teatro alternativo.

Ahora bien, en este caso fue el Estado quien promovió y acompañó a los privados: se adecuaron las políticas públicas, se incentivó económicamente y se habilitaron múltiples actividades comerciales. De parte de los movimientos vecinales hubo rechazos y cuestionamientos por la liberación de construcción y los problemas a futuro que iban a emerger: congestión vehicular, manejo de los residuos urbanos, estacionamiento, convivencia con los comerciantes, el impacto visual y ambiental, como así también la erosión de la trama urbano-barrial y la posible elitización o ennoblecimiento del barrio.

Como era de esperar, las arcas privadas fueron las principales beneficiadas por la implantación de estos proyectos. En suma, el gobierno de la Ciudad y el Nacional seleccionaron la zona para albergar un polo científico audiovisual como elemento atractivo para capitales privados.

Conclusiones

Retomando los anteriores apartados, se puede trazar un paralelismo entre los casos aquí presentados y cómo contribuyeron al desenvolvimiento de este artículo. En primer lugar, los territorios analizados fueron escenarios que albergaron hechos históricos o figuras trascendentales, originales, únicos en su conformación y con la particularidad de que fueron los elegidos dentro de las ciudades para la intervención urbana para la reproducción del capital a escala global.

En general, previo al proceso de mayor transformación, los espacios fueron clasificados como “desordenados”, “degradados”, “peligrosos” y, por lo tanto, merecedores de las intervenciones.

A través de estas, los lugares serían recuperados y, con ello, todo aquello que los hace atractivos. Los planes urbanos implementados fueron considerados como contenedores y se encargaron de mostrar una zona, calle o barrio como pulcro, limpio y a-conflictivo listo para el disfrute y “el paseo” de determinados visitantes o turistas. En esa línea, se delimitaron y diseñaron en los espacios un recorrido para conocerlos anacrónicamente, a modo de fotografía estática ante el paso del tiempo y devuelto mercancía para propios y terceros.

En segundo lugar, se abordaron el turismo y la patrimonialización como herramientas transversales al momento de planificar una determinada área de la ciudad. El valor simbólico de los productos inherentes del lugar y las experiencias que se originan allí enfatizan el valor económico del patrimonio, en su carácter como mercancía e intercambiable. Siguiendo a Hernández López (2009), estas variables operan como maquillaje y no como soluciones integrales. Esto conduce a reflexionar que los ajustes espacio-temporales se articulan con la lógica colonial del sistema-mundo, los planes estratégicos, de rehabilitación y/o de revitalización en una suerte de copia arquetípica que se va reproduciendo en ciertos sectores, acorde al modo de acumulación capitalista.

Referencias bibliográficas

- ATKINSON, Rowland (2003). “Introduction: misunderstood saviour or vengeful wrecker: the many meanings and problems of gentrification”. En: *Urban Studies*, Vol. 40, Nro. 12, pp. 2343-2350.
- BARDER, Alexander (2013). “American Hegemony Comes Home: The Chilean Laboratory and the Neoliberalization of the United States”. En: *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 38,



- Nro. 2, pp. 103-121.
- BENJAMIN, Walter (1999). *Poesía y Capitalismo. Iluminaciones II*. Madrid: Taurus.
- BORJA, Jordi (2005). "La Revolución Urbana (I). Las ciudades ante la globalización: entre la sumisión y la resistencia". En: *Revista digital Café de las Ciudades*, Vol. 4, Nro. 31. Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/tendencias_31.htm
- BORJA, Jordi (2004). "Barcelona y su urbanismo. Éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras". En: *Revista digital Café de las Ciudades*, Vol. 3, Nro. 21. Recuperado de: https://cafedelasciudades.com.ar/politica_21.htm
- BRITES, Walter (2017). "La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina". En: *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Vol. 9, Nro. 3, pp. 573-586. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.a014>
- CARMAN, María (2011). "El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los innobles en Buenos Aires". En: *Cadernos Metrópole*, Vol. 13, Nro. 25, pp. 257-278. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837820011>
- FOLEY, John & LAURIA, Mickey (2003). "Historic preservation in New Orleans French Quarter: unresolved racial tensions". En: THOMAS, Huw & PICCOLO, Francesco (Eds). *Knights and Castles: Minorities and Urban Regeneration*. Burlington, CT: Ashgate Publishing Company, pp. 67-89.
- FLORESCANO, Enrique (1997) (comp.) *El patrimonio nacional de México, vol. I*. México: FCE.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1997). "El patrimonio cultural de México y la construcción imaginaria de lo nacional". En: FLORESCANO, Enrique (comp.). *El patrimonio nacional de México, vol. I*. México: FCE, pp. 57-90.
- GLASS, Ruth (1964). *London: Aspects of Change*. London: MacGibbon & Kee.
- GOTHAM, Kevin Fox (2004). "Tourism Gentrification: The Case of New Orleans' Vieux Carre (French Quarter)". En: *Urban Studies*, Vol. 42, Nro. 7, pp. 1099-1121.
- HARVEY, David (2013). *Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Salamanca: Editorial Akal.
- HARVEY, David (2008). "The Right to the City". En: *Monthly Review*. En español: "El derecho a la ciudad". En: *New Left Review*, Nro. 53, pp. 23-39. Recuperado de: <http://newleftreview.es/?issue=53>.
- HARVEY, David (2004). *El Nuevo Imperialismo. Acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, José (2009). "Tequila: Centro Mágico, Pueblo Tradicional. ¿Patrimonialización o Privatización?". En: *Andamios*, Vol. 6, Nro. 12, pp. 41-67. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=628/62815957003>.
- HERZER, Hilda (2012) (comp.). *Barrios al Sur. Renovación y Pobreza en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- JACOBS, Jane (1973). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.
- LEFEBVRE, Henri (1974). *The production of space*. Paris: Anthropos.
- MÉNDEZ, Ricardo y CARAVACA, Inmaculada (1996). *Organización industrial y territorio*. Capítulo 09 - Cambio industrial en los espacios urbanos y rurales (pp. 257-289). Madrid:



Editorial Síntesis.

- MARENCO, Cecilia (2010). "La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socio-espaciales". En: *Revista Científica Guillermo de Ockham*, Vol. 8, Nro. 2, pp. 69-83. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1053/105316833006.pdf>.
- MARRERO GUILLAMÓN, Isaac (2003). "¿Del Manchester catalán al Soho Barcelonés? La renovación del barrio del Poble Nou en Barcelona y la cuestión de la vivienda". En: *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. 8, Nro. 146. Recuperado de: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(137\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(137).htm).
- MAYER, Margit (2006). "New Lines of Division in the New Berlin". En: LENZ, G. et al. (eds.). *Towards a New Metropolitanism: Reconstituting Public culture, Urban Citizenship and the Multicultural Imagery in New York and Berlín*. Heidelberg: Universitätsverlag Winter, pp. 171-183.
- NOVY, Johannes (2013). "Berlin Does not Love You: Notes on Berlin's Tourism Controversy and its Discontents". En: BERNT, Matthias, GRELL, Britta & HOLM, Andrej, (eds), (2013). *The Berlin Reader: a compendium on urban change and activism*. Bielefeld: Transcript Verlag, pp. 223-237.
- PECK, Jamie (2012). "Neoliberalismo y crisis actual". En: *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 12, Nro. 19, pp. 7-27. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530223001.pdf>.
- POLANYI, Karl (1992). *La gran transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SALGUEIRO, Teresa y CACHINHO, Herculano (2009). "As relações cidade-comércio: dinâmicas de evolução e modelos interpretativos". En: CARRERAS, Carles y PACHECO, Susana (Eds.). *Cidade e comércio - a rua comercial na perspectiva internacional*. Rio de Janeiro: Armazém das Letras, pp. 9-41.
- SASSEN, Saskia (2001). "Impacts of Information Technologies on Urban Economies and Politics". En: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, Nro. 2, pp. 411-418. Recuperado de: <http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/Impacts-of-Information-Technologies-on-Urba-Economies-and-Politics.pdf>.
- SENNETT, Richard (1997). *Carne y Piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- SOJA, Edward (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Los Ángeles: Blackwell Publishing.
- THEODORE, Nick; PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y EL IMPERIO de los mercados". En: *Revista Temas Sociales*, Nro. 66. Recuperado de: <https://www.sitiosur.cl/>.
- VAINER, Carlos (2000). "Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". En: ARANTES Otilia, VAINER, Carlos y MARICATO, Erminia (Eds.). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petropolis Rio de Janeiro: Editora Vozes, pp. 75-104.
- VECSLIR, Lorena y KOZAK, Daniel (2013). "Transformaciones Urbanas en la manzana tradicional. Desarrollos fragmentarios y Microtransformaciones en el tejido del barrio de Palermo Buenos Aires". En: *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, Vol. 14, Nro. 14, pp. 146-172. Recuperado



de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369233934007>.

VICTORIANO SERRANO, Felipe (2010). "Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política". En: *Argumentos (México, D.F.)*, Vol. 23, Nro. 64, pp. 175-193. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-579520100003000008&lng=es&tlng=es.

WALLERSTEIN, Immanuel (2005). *Análisis de Sistemas-mundo: Una introducción*. Madrid: Siglo XXI.

ZUKIN, Sharon (1996). "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder". En: *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Nro. 24, Cidadania (Curadoria Antonio Arantes), pp.205-219. Recuperado de: <https://csociais.files.wordpress.com/2018/09/zukin-paisagens-urbana-posmodernas-mapeando-cultura-e-poder.pdf>.

ZUKIN, Sharon (2010). *Naked City: the death and life of authentic urban places*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Fecha de recepción: 11 de junio de 2021.

Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2021.

LA FIFA COMO FENÓMENO TRANSNACIONAL: UNA MIRADA DESDE LATINOAMÉRICA

FIFA AS A TRANSNATIONAL PHENOMENON: A VIEW FROM LATIN AMERICA

Adrián Serafín Tuninetti

Universidad Nacional de Córdoba

adriantuninetti@gmail.com



Adrián Serafín Tuninetti es abogado, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magíster en Relaciones Internacionales de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UNC). Además, se desempeña como Coordinador Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales (CEA, FCS-UNC) y como Profesor Asistente en la Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UNC).



Resumen || Este artículo aborda en primer lugar los procesos transnacionales que han emergido en las últimas décadas, como una nota característica de la globalización. En ese contexto, se analiza la actuación de la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA) como un actor internacional que ha adquirido gran influencia en el tablero global. En particular, se toman en cuenta las acciones que esta organización deportiva internacional ha desarrollado en el ámbito de Latinoamérica, haciendo eje en la organización de la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, la última gran competencia de la entidad disputada en suelo latinoamericano.

Palabras clave || Transnacionalismo, Globalización, FIFA, Megaeventos deportivos, Latinoamérica

Abstract || This article first addresses the transnational processes that have emerged in recent decades, as a characteristic note of globalization. In this context, the performance of the International Federation of Associated Football (FIFA) as an international actor that has acquired great influence on the global board will be analyzed. In particular, the actions that this international sports organization has developed in Latin America will be taken into account, as the axis in the organization of the Brazil 2014 FIFA World Cup, the last major competition of the entity played in Latin American.

Keywords || Transnationalism, Globalization, FIFA, Mega sports events, Latin America



Introducción

El deporte como expresión característica de la vida posmoderna es una de las señales de identidad cultural propia de esta época y que ha adquirido una importancia cada vez más significativa en la cultura humana. Ha alcanzado en las últimas décadas una difusión e importancia mundial motivada por los fenómenos de la globalización y la transnacionalización, fundamentalmente a través de los denominados mega eventos deportivos¹ (en adelante, MED), competencias que se han erigido como los acontecimientos transculturales más trascendentales de la posmodernidad. Puede entenderse que surgió durante el proceso de remodelación de la vida social en las sociedades industrializadas de mediados y finales del siglo XIX².

Para comprender el deporte contemporáneo, debe entenderse que:

Es más mucho más que un juego, va más allá de una victoria o una derrota (...) fenómeno de masas, presente actualmente en todas las regiones del planeta, atravesado por todas las ideologías, indicador de soberanía y declino de las naciones, a veces revelador, a veces manipulador de sentimiento público, sustituto de la guerra e instrumento de diplomacia, el deporte es el centro de la vida internacional. Pero además es su

constituyente, un reflejo de la vida internacional y un medio de política de las relaciones exteriores. (Milza, 1984: 155)

Es por ello que puede entenderse como una actividad que va mucho más allá de lo estrictamente lúdico y ha pasado a ser considerado “un hecho social total, porque atañe a todos los elementos de la sociedad, pero también porque se deja enfocar desde diferentes puntos de vista” (Augé, 1999: 58).

En virtud de esa relevancia adquirida, el estudio del deporte por parte de las disciplinas de las ciencias sociales se ha multiplicado en los últimos años especialmente desde la perspectiva económica, del derecho e incluso sociológica, más allá de las consideraciones en torno a lo histórico o periodístico que siempre han estado presentes. Sin embargo, su abordaje por parte de la disciplina de las relaciones internacionales ha sido ignorada o cuanto menos menospreciada, relacionando el deporte con la política fundamentalmente³.

El contexto globalizador ha creado un deporte cuyas notas características son la comercialización, la mercantilización y la profesionalización desde la salida de la Segunda Guerra Mundial, alcanzando niveles sin precedentes durante la actual “segunda” globalización postindustrial (Markovits y Rensmann, 2010: 43-106). La creciente atracción de los MED se

1 Al hablar de mega eventos deportivos se hace referencia específicamente a los Juegos Olímpicos y a las Copas Mundiales de Fútbol Masculino de la FIFA. Sin dejar de señalar que existen otros que podrían considerarse como tales, entre ellos la Fórmula 1, el circuito tenístico anual, entre otros.

2 Se considera iniciado en 1896, con la instauración de la primera edición de los Juegos Olímpicos modernos en Atenas a iniciativa del barón francés Pierre de Coubertin.

3 Aunque deben destacarse los aportes realizados por la revista *Soccer and Society*, la única revista científica social que se dedica por completo al fútbol, cuya aparición se remonta al año 2000. Asimismo, existen otras publicaciones internacionales destinadas exclusivamente al deporte como *The International Journal of the History of Sport* o *International Journal of Sport Policy and Politics*. En América Latina, caben rescatar los aportes del Grupo de Trabajo (GT) *Deporte, Políticas Públicas y Sociedad* CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), durante el período 2016-2019, como así también los escritos de Pablo Alabarces (1998; 2000; 2003; 2008; 2012; 2014) o Eduardo Archetti (1985) en Argentina; Da Matta (1982) o Guedes (1998; 2011) en Brasil; Fernando Carrión (2006) en Ecuador, entre otros.



debe, como lo señalan Horne & Manzenreiter (2006), a los desarrollos en tecnología de comunicación de masas, que ha creado audiencias globales sin precedentes para eventos como los Juegos Olímpicos y la Copa del Mundo de la FIFA, primero por medio de la televisión por satélite y actualmente por las redes sociales y los medios digitales de difusión⁴.

Siendo el fútbol uno de los deportes más populares del mundo, la Copa Mundial de Fútbol de la FIFA, la máxima cita de esta disciplina, ha atraído un interés sustancial de los medios de comunicación, de socios comerciales, organizaciones internacionales gubernamentales y de los mismos Estados, ya que es un gran evento mediático, tal como la misma entidad declara: "Ningún otro deporte se ha convertido en tan pocas décadas en un producto televisivo universal: el balompié y la evolución de su transmisión por televisión es una historia de triunfos" (FIFA, 1997).

De esta manera, las llamadas organizaciones deportivas internacionales adquirieron una dimensión global y transnacional. Entre las más importantes se pueden mencionar el Comité Olímpico Internacional (COI) y la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), que han ido ganando preponderancia internacional hasta ser consideradas como organismos que completan el mapa de actores de la política internacional como fuerzas transnacionales.

Por lo tanto, el eje de este artículo consiste en realizar un análisis de la FIFA como fenómeno transnacional fruto del fenómeno de la globalización y el transnacionalismo y su correlativa influencia en Latinoamérica. Esto a través de la organización del

último gran evento organizado por esta institución en territorio americano, la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, mediante la aplicación de un diseño metodológico que se basó en la recolección de información y de datos relevantes relacionados con esa edición. Finalmente, se arriban a algunas conclusiones sobre el impacto que este ente puede llegar a tener sobre los Estados y las sociedades donde se desarrollan esos eventos, como una característica de la naturaleza de la FIFA como una fuerza transnacional.

Transnacionalismo y globalización

En el campo de estudio de las relaciones internacionales tradicionalmente se entendía que los únicos actores con capacidad de actuación eran los Estados. Es decir, al momento de consolidarse como campo disciplinar, las relaciones internacionales tuvieron a estos como el principal objeto de estudio y como el único elemento capaz de influir en el sistema internacional. En tal sentido, esa visión estadocentrista se centraba exclusivamente en tratar de explicar los motivos, causas y consecuencias de los conflictos internacionales entre estos, por ejemplo, sobre los estudios de la paz y de la guerra.

Con el correr de las décadas, fundamentalmente a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial y el auge de la globalización⁵ en la escena internacional, y frente a los nuevos desafíos que se presentaron en el contexto

4 Asimismo, la importancia del deporte en el mundo actual fue reflejada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 58/5-2003 denominada *El deporte como medio de promover la educación, la salud, el desarrollo y la paz*, en la que se reconoce al deporte como una herramienta para promover la educación, la salud, el desarrollo, la cooperación y la paz, instando a los Estados a promover la práctica deportiva para obtener esos objetivos (Cfr. Organización de las Naciones Unidas, 2003).

5 Se entiende como globalización, a los fines de este artículo, lo señalado por Ulrich Beck, para quien se trata de "los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan con actores transnacionales y sus respectivas probabilidades



internacional, fueron surgiendo nuevos actores que comenzaron a tener una mayor influencia en la escena internacional, como lo señalan distintos autores (Barbé, 1995; Held, 2002; Porcelli, 2013). Es decir que los Estados empezaron a perder esa prevalencia en cuanto a la capacidad para el manejo y la resolución de problemáticas que cuestionaban el sistema global en su totalidad. Esta situación ha favorecido una progresiva descentralización del poder que solía concentrar el Estado en el sistema westfaliano, merced a los fenómenos de transnacionalización y globalización, surgiendo nuevos actores que configuraron una nueva geografía del poder (Sassen, 2007).

Como bien lo señalan Vallés y Martí i Puig (2015: 131):

Hace menos de cincuenta años, la descolonización de las posesiones europeas en África, Asia y Oceanía (1948-1970) hizo que todo el planeta quedara organizado como un sistema de Estados. Unas décadas más tarde y cuando se inicia el siglo XXI, esta visión ha entrado en crisis. Hasta el punto de que es posible hablar de una "revolución copernicana": la política ya no gira en torno al Estado y se desarrolla en un ámbito más amplio en el que el Estado constituye una pieza más.

El sistema internacional actual se caracteriza entonces también por la existencia de actores transnacionales, categoría que incluye a grupos y organizaciones no conformadas por Estados, esto es, entidades que operan transnacionalmente pero que no tienen a gobiernos o a sus representantes formales como miembros, como por ejemplo grupos religiosos,

empresas multinacionales, como así también entidades deportivas internacionales. Joseph Nye y Robert Keohane se hicieron eco de ese contexto⁶, advirtiendo que la realidad internacional ya no se corresponde a lo planteado por la explicación realista basada solo en el poder político o militar de los Estados. Se esboza, por tanto, una disminución de la soberanía estatal por la existencia de procesos y actores que escapan de esa lógica estatal, conjugada con una creciente interrelación entre cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales concluyendo que ese debilitamiento de la autonomía estatal es producto de una mayor interdependencia global (Nye y Keohane, 1993: 41).

Como se señaló, comenzó a ganar terreno en el tablero mundial una nueva realidad internacional por medio de la cual se desarrolló una creciente complejidad e interdependencia, una pérdida de la hegemonía del Estado-Nación como actor monopólico en la escena global y la consiguiente consolidación del carácter transnacional de la sociedad internacional actual. Como consecuencia de ello, emergió un variado elenco de sujetos con una capacidad de acción cada vez mayor en el tablero mundial, entre ellas, las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, los movimientos de liberación, el individuo, etc. Es decir, que se ha dado un proceso de cambio desde una sociedad internacional westfaliana en la que los Estados gozaban de exclusividad de acción en las relaciones internacionales, hacia una sociedad global más dinámica, compleja e incierta, en la que la distribución del poder no puede ser comprendida en términos político-militares ni reducida al ámbito

de poder, orientaciones, identidades y entramados varios" (Beck, 1998: 15).

⁶ En 1971, con la publicación del libro *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*, y se consolida en 1977 con *Power and Interdependence: world politics in transition*, en los cuales trazan los ejes de su planteo que se denominará como transnacionalista.



estrictamente estatal⁷.

De acuerdo con Joseph S. Nye (1991: 178), las causas de estos fenómenos radican en “la interdependencia económica, los agentes transnacionales, el nacionalismo de los Estados débiles, la difusión de la tecnología y cambiantes temas políticos”, dando como resultado una sociedad internacional crecientemente compleja, heterogénea y fragmentada (Nye, 1991).

Mónica Salomón aporta que:

El cuestionamiento al estatocentrismo del modelo realista fue el aspecto principal de la crítica transnacionalista de ese momento. En un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado-nación eran juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional. La noción de “interdependencia” y el papel de la fuerza militar en las relaciones internacionales fueron también cuestiones centrales en la controversia. (Salomón, 2002: 19)

Como se observa, la mirada transnacionalista incorpora actores no estatales que juegan un rol cada vez más relevante en las relaciones de poder con los Estados. Así, Richard Haass explica que la estructura de poder actual carece de polos de poder diferenciados y se caracteriza por estar “dominada por docenas de actores que tienen y ejercen diversos tipos de poder” (2008: 66). El poder, entonces, es más difuso y está más distribuido entre actores estatales y transnacionales. Para Haass ya no hay un actor internacional que tenga todos los recursos de poder y explica: “los Estado-nación han perdido el monopolio del poder, y en algunos casos, incluso la superioridad” (2008: 66). Desarrolla esta idea

explicando que, sobre los Estados, ahora están las Organizaciones Internacionales, las organizaciones regionales, las organizaciones supranacionales, compañías globales, medios de comunicación globales, entre otros. Y, asimismo, hacia dentro de los Estados, las Organizaciones No Gubernamentales, los movimientos sociales, los partidos políticos organizados que también condicionan su poder. Todos ellos sumados también a la existencia de actores al margen de la legalidad que, eventualmente, pueden afectar su poder, como lo son las milicias (Haass, 2008).

Resumiendo, esta mirada de los fenómenos transnacionales que han surgido en las últimas décadas del siglo pasado y que se han consolidado en el nuevo milenio, plantean salir del modelo estrictamente estatocéntrico para pasar a un modelo multicéntrico, que permita explicar esta nueva realidad internacional. Al no estar dominada solamente por las relaciones entre los Estados y su constante preocupación por la seguridad nacional –igualmente continúa siendo la más importante–, hay un conjunto amplio y diverso de relaciones que incorpora a actores transnacionales, es decir, de carácter no estatales y que tienen como eje a otros temas que también son significativos en el quehacer internacional, como ser el bienestar económico o social. Este enfoque se basa en que la modernización, cuyo basamento se encuentra en los preceptos de la globalización, aumenta el nivel de interdependencia y cooperación entre los Estados y que, como consecuencia, la fuerza militar es menos utilizada para resolver las cuestiones internacionales por ser un instrumento que no es útil para los nuevos tiempos que corren. Dentro de este contexto, los actores transnacionales son, por lo tanto, más diversos e importantes (Jackson y Sorensen

7 Al decir del catedrático español Celestino Del Arenal: “La sociedad internacional es hoy planetaria, mundial y universal, comprendiendo a todos los Estados y a toda la humanidad” (2001: 32).



2003: 116).

Este contexto ha hecho que las organizaciones deportivas internacionales hayan adquirido cada vez mayor influencia y poder en la escena internacional producto de la globalización cultural, como una de las dimensiones de este proceso multifacético. Se manifiesta en el alcance geográfico, en la intensidad, en la velocidad y en la profundización de las relaciones culturales, a través de las cuales los cambios, los debates y las innovaciones en un lugar se transfieren a otro (Held *et al.*, 2002: 405). El poder cultural del deporte en general, y del fútbol en particular, se despliega a través de organizaciones que crean, transmiten, reproducen y reciben prácticas o mensajes culturales (Held *et al.*, 2002: 406).

Las organizaciones deportivas internacionales, a través de esos movimientos de las ideas, penetran al interior de los Estados y socavan su autonomía al permitir que organizaciones de tipo privadas obtengan beneficios, concesiones y prerrogativas.

La FIFA como fenómeno transnacional

Una vez analizado, sucintamente, el fenómeno de las relaciones transnacionales, se debe conceptualizar a la FIFA como uno de esos actores de carácter no estatal que adquirió influencia en la escena global gracias a este proceso. Siguiendo a Josselin (2001), una definición de actores no estatales incluye organizaciones que tienen tres características centrales: a) tienen autonomía de los gobiernos centrales, y su control emana de la sociedad civil, de la economía de mercado o de los partidos políticos más allá del control y dirección del Estado; b) operan

en redes que se extienden más allá de las fronteras estatales, conformando relaciones transnacionales que ligan el sistema político con la economía y la sociedad; c) actúan de tal manera que tienen consecuencias políticas dentro de uno o más Estados o dentro de las instituciones internacionales.

En este sentido, la FIFA es un actor no estatal y se ha erigido como el ente máximo del fútbol a nivel mundial, monopolizando la organización de este deporte. Fue fundada el 21 de mayo de 1904 en París, teniendo su sede actualmente en Zúrich, Suiza. Es una organización internacional de derecho privado⁸ que tiene presencia en todo el planeta a través de objetivos tales como el mejoramiento constante del fútbol mundial, regulando y organizando las competencias de este deporte, creando sus reglamentos y la promoción de valores que rijan la actividad (FIFA, 2019).

La entidad está organizada en base a las diferentes confederaciones por cada continente, existiendo en la actualidad seis: la CAF (*Confédération Africaine de Football*); la CONCACAF (*Confederation of North, Central America, and Caribbean Association Football*); la CONMEBOL (*Confederación Sudamericana de Fútbol*); la OFC (*Oceania Football Association*); la AFC (*Asian Football Confederation*) y la UEFA (*Union des Associations Européennes de Football*).

Dentro de estas asociaciones, se afilian las diferentes federaciones de fútbol que representarán a cada país o territorio en las diferentes competencias oficiales que regule la organización. En la actualidad, el número de asociaciones afiliadas se eleva a 211 (FIFA, s/f)⁹. Algunas de las federaciones vinculadas

8 Según su estatuto es "...una asociación inscrita en el registro comercial de acuerdo a los arts. 60 y ss. del Código Civil Suizo" (FIFA, 2019).

9 Con solo ver ese número podemos inferir la enorme importancia que tiene este organismo a nivel internacional, ya que posee más miembros que la propia Naciones Unidas, que reconoce 193 Estados, más dos Estados asociados.



al ente rector del fútbol tienen controversias con su reconocimiento por parte de la comunidad internacional pero, a pesar de este impedimento, su afiliación a la FIFA es posible porque en su estatuto, acepta la integración de regiones que aún no tengan declaradas su independencia, siempre y cuando sean aceptadas como federaciones miembros por parte de las confederaciones a las que por términos geográficos pertenezcan¹⁰.

Analizar a la FIFA como un fenómeno de carácter transnacional es posible gracias al fruto de su actuación como entidad reguladora de uno de los deportes más populares del planeta, por el cual ha adquirido una influencia significativa en el escenario internacional, fundamentalmente a través de su mayor evento deportivo organizado por el organismo, la Copa Mundial Masculina de Fútbol. Al considerar este evento deportivo de gran envergadura, y con el impacto internacional que tiene su organización para un Estado, podemos evidenciar así una primera interacción entre el deporte y la política gubernamental de un Estado.

Este MED es organizado directamente por un Estado pero su supervisión y regulación está bajo estricta mirada de la FIFA, debiendo seguir el país que aloja el campeonato cada uno de los lineamientos expuestos en el *Reglamento FIFA de Seguridad en los Estadios* (FIFA, 2013). Es decir, los Estados tienen que acatar cada una de las exigencias de la entidad, por lo cual, este organismo internacional pasa a tener una importancia transnacional, ya que los países que quieran acoger una Copa Mundial deben muchas veces modificar sus ordenamientos jurídicos para

satisfacer las exigencias de la FIFA, hacer grandes inversiones en infraestructura, destinar una parte considerable de su presupuesto para ello, establecer diversas políticas fiscales e impositivas a solicitud de la entidad y de sus patrocinadores, etc. Esta descripción demuestra la relevancia que esta organización deportiva internacional ha obtenido en los últimos años como un actor de peso en la escena global.

Al comprender la importancia en un mundo globalizado como el actual, de la enorme exposición que significan estos MED, se entienden los esfuerzos de diferentes Estados para alojar la organización de los mismos y, de esa forma, visibilizarse en la escena internacional, ya sea para cambiar una imagen negativa o para consolidar una buena impresión.

Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014

El análisis que se pretende abordar en este artículo, para dimensionar la importancia e influencia adquirida por la FIFA, se basa en el principal evento futbolístico organizado por esta, cuya última edición en tierras latinoamericanas fue en el año 2014 en Brasil. El 30 de octubre de 2007, el entonces presidente de la FIFA, Joseph Blatter, anunció que la sede para la Copa Mundial de Fútbol de 2014 sería Brasil. La noticia fue recibida con gran entusiasmo por las autoridades gubernamentales, los principales medios de comunicación y gran parte de la población debido a las altas expectativas de crecimiento económico, desarrollo social y mejora de la imagen que la Copa Mundial podría generar. Ese día fue una verdadera fiesta en el país, ya que la máxima cita del

10 Así, en el artículo 11.6 del Estatuto de la FIFA, se establece que: "Con la autorización previa de la federación miembro del país del que dependa, la federación de fútbol de una región que aún no haya obtenido su independencia podrá solicitar su admisión en la FIFA". En este caso, podemos señalar los ejemplos, entre otros, de las federaciones de Gibraltar, Kosovo, Hong Kong, Taipei, Nueva Caledonia y, especialmente, la selección de Palestina. En este último caso, para evitar posibles reacciones violentas en virtud de las profundas diferencias religiosas, económicas e históricas, la FIFA ha hecho afiliar a la selección de Israel a la UEFA y no a la Confederación de Fútbol de Asia.



fútbol mundial volvía a tierras brasileiras después del Mundial organizado en 1950 (Alabarces, 2018: 240).

Con este desafío por delante, Brasil se presentaba ante la oportunidad de exhibirse como un país emergente, con una rica cultura, diversidad racial, y un creciente poder económico. El entonces presidente, Luiz Inácio Lula Da Silva, en oportunidad del discurso de la ceremonia que anunció a Brasil como sede, declaró que su país debería “demostrarle al mundo que tenemos una economía estable y en crecimiento y que somos uno de los países que lograron la estabilidad” (como se cita en Buarque, 2015: 1).

Durante los años de gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), Brasil logró un crecimiento económico sostenido, estabilidad financiera, inclusión social y el ejercicio pleno de la democracia. En ese proceso, según estimaciones del *Economist Intelligence Unit* (EIU), la unidad de investigación de la revista *The Economist*, se estimaba que tendría la cuarta economía más grande del mundo para 2030, detrás de Estados Unidos, China e India (como se cita en Grix y Lee, 2013: 523)¹¹.

Gracias a este crecimiento económico, el gobierno desplegó una serie de estrategias para vincular el mismo con un importante plan de inclusión social y estabilidad macroeconómica y fiscal, adoptándose medidas tales como otorgarle autonomía al Banco Central como autoridad monetaria, desarrollo de políticas industriales, producción nacional con especial atención en

la gestión de recursos naturales y medidas de mejoramiento del nivel de vida de sus ciudadanos, con el aumento del salario mínimo, reducción del índice de pobreza e inversiones en salud y educación (Casanova, 2010).

Además, los gobiernos de Lula y de su sucesora, Dilma Rousseff, pudieron comprender que solo con ese crecimiento no era suficiente, sino que se necesitaba igualmente fortalecer su influencia regional y global. Por lo cual, la organización de grandes eventos deportivos puede entenderse como una herramienta más en tal sentido¹².

Es por ello que, en este apartado, se exponen someramente las consecuencias que dejó para Brasil la organización de la Copa Mundial de la FIFA en diferentes dimensiones: desde el punto de vista legal, económico, de infraestructura necesaria para el evento y, finalmente, los efectos turísticos y socioculturales del mismo, para de esa forma tomar dimensión de la influencia de la FIFA sobre los Estados, en este caso Brasil, a la hora de organizar su principal evento deportivo.

1. Cambios en la legislación: la ley que reguló la organización y ejecución del torneo fue la denominada Ley General de la Copa (Lei Geral da Copa), sancionada en el año 2012¹³. Este punto fue el que más controversias significó para el proceso organizativo, ya que para su aprobación fue necesario dejar sin efecto o modificar varias disposiciones locales con miras a satisfacer los intereses de la FIFA.

Los temas más álgidos que se discutieron

11 Esto fue estimado sin tener en cuenta los vaivenes políticos que se vivieron en los últimos años en Brasil, especialmente con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en agosto de 2016 y la condena y posterior encarcelamiento de Lula Da Silva en 2018, lo que le prohibió ser candidato a presidente ese año, cuando lideraba todas las encuestas.

12 Comenzando con los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de 2007, la Copa Mundial de 2014 y los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2016.

13 Brasil, [Lei n. 12.663, de 5 de junho de 2012]. Lei Geral da Copa [recurso eletrônico]. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 152 p. - (Série legislação; n. 86)



en tal sentido fueron los relativos al *Estatuto del Hinchista (Estatuto do Torcedor)*¹⁴ del año 2003 que otorga a los fanáticos el derecho a la seguridad en los estadios antes, durante y después de los partidos, un acceso a los mismos en forma segura y limpia, el establecimiento de un *Defensor de la Competición (Ouvidor da Competição)*, medidas de seguridad personal, la posibilidad de obtener tickets a bajo precio, entre otras medidas siempre a favor del hinchista.

Toda esta normativa entraba en conflicto con los intereses de la FIFA, que exigió mediante la *Ley General de la Copa (LGC)* una serie de cambios en la legislación. Entre ellas, delegar a la entidad la protección y el uso de los derechos comerciales del torneo (Arts. 3 a 10 de la LGC); áreas de exclusividad comercial cuyos ingresos serían exclusivos de la FIFA en un radio de 2 kilómetros alrededor de los estadios (Art. 11 LGC); sanciones civiles por infracciones de las normas (Arts. 16 a 18 LGC); el otorgamiento sin restricciones del ingreso al país de miembros de la FIFA, delegaciones, prensa y aficionados que tengan las entradas ya adquiridas (Art 19 LGC) y hasta sanciones penales por diversas infracciones a las normas (Arts. 30 a 36 LGC).

De la misma manera, por medio de los requerimientos de la FIFA, se derogó provisionalmente del *Estatuto del Hinchista* lo relativo al precio de las entradas. La FIFA se arrogó el derecho de determinar el valor, así como todo lo relativo a la venta de esas entradas al público (Arts. 25 a 27 LGC).

Otro aspecto importante a destacar fue lo relativo a la venta de bebidas alcohólicas en los estadios. Al respecto, el Estatuto establece que se prohíbe el ingreso de objetos o líquidos que puedan

causar acciones de tipo violentas (Art. 13 *Estatuto del Hinchista*), entendiéndose implícitamente que esta prohibición abarca a las bebidas alcohólicas. Esta regulación entraba en contradicción con lo solicitado por la FIFA de que no se prohíba la venta de bebidas alcohólicas en los estadios, siendo esta una exigencia que no era negociable, ya que uno de los principales patrocinadores de la organización era la marca de cerveza *Budweiser*. Finalmente, prevaleció la postura del órgano rector del fútbol y durante el evento se expendieron bebidas alcohólicas a los asistentes dentro de los escenarios.

Dentro de este mismo contexto de cambios legislativos, una medida muy criticada fue que la FIFA solicitó la exención de impuestos, aranceles o cualquier otro cargo federal sobre los derechos de importación y exportación (Art. 55 inc. 9 LGC), permitiendo a la delegación de la entidad, los patrocinadores, proveedores de servicios y a las diferentes federaciones, el movimiento de mercancías y equipaje exentos de impuestos. Según el Tribunal Federal de Auditoría (TCU), desde 2010 hasta 2014, la FIFA y sus socios privó al estado brasileño mediante esta prerrogativa de impuestos federales por valor de 558 millones de reales (291 millones de USD) en impuestos federales¹⁵.

2. Economía: el segundo punto a analizar tiene que ver con el aspecto económico de la organización del campeonato. Así, el mismo fue recibido con un sentimiento positivo, en especial por la posibilidad de generación de puestos de empleo necesarios para las obras de infraestructura, tanto de remodelación como de nuevas construcciones proyectadas. Estudios previos programaban que esas

14 Brasil. [Estatuto de defesa do torcedor (2003)]. Estatuto de defesa do torcedor e legislação correlata [recurso eletrônico]. - 3. ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 51 p. - (Série legislação; n. 106)

15 Brasil. Tribunal de Contas da União. O TCU e a Copa do Mundo de 2014: relatório de situação : junho de 2011 / Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, 2011. 50 p.: il.



obras representarían unos 3.600 puestos de trabajo y una inyección de alrededor USD 73.950 millones a la economía brasilera (Ernst & Young, 2010).

No obstante, con el correr de los años ese optimismo fue decreciendo. A principios de 2014, se informó un aumento de la deuda pública en las ciudades sedes¹⁶. Se produjo así una desaceleración en la economía y los empleos creados no eran sostenibles en el tiempo, ya que, una vez finalizados los trabajos, esa población volvería a quedar desempleada.

Inicialmente, en 2007 Brasil presupuestó una inversión de USD 1.100 millones, suma que fue la que elevó a la FIFA como costo inicial. Sin embargo, esta cifra trepó, según analistas financieros, finalmente a más de USD 11.000 millones¹⁷. Oficialmente, se informó que el gasto total fue de 27.100 millones de Reales¹⁸. Además, según fuentes oficiales, el torneo en general dejó en divisas cerca de USD 1.600 millones para el país, lo cual puede verse como un gran triunfo en ese sentido¹⁹. Según estimaciones del Ministerio de Turismo y la Fundación del Instituto de Investigación Económica (FIPE), la Copa inyectó unos 30 mil millones de Reales en la economía brasileña²⁰.

Analizando esas cifras, podemos observar que el saldo de organizar la Copa para Brasil, según lo informado oficialmente, fue de apenas unos 3 mil millones de Reales, pudiendo inferir que el impacto en la economía fue ínfimo en los números globales y

generales de la economía brasilera.

3. Infraestructura: El tercer aspecto a tener en cuenta es sobre la infraestructura necesaria para el evento. Una vez que se confirmó a Brasil como organizador de la Copa, se eligieron doce ciudades sede para la competencia: Río de Janeiro, San Pablo, Belo Horizonte, Brasilia, Salvador de Bahía, Manaus, Porto Alegre, Natal, Recife, Cuiabá, Fortaleza y Curitiba. Se definieron las tareas a realizar por los diferentes niveles gubernamentales y se establecieron plazos para la finalización de los trabajos proyectados. Las obras que se incluyeron en los trabajos fueron desde la construcción o remodelación de estadios, hasta lo relativo a infraestructura aeroportuaria, de carreteras, de movilidad urbana y hotelería, entre otras.

Frente a esta perspectiva, las autoridades brasileñas se aseguraron de inmediato de que los legados de desarrollo para las ciudades anfitrionas que se obtendrían con el evento se vincularían a tres áreas prioritarias: transformación urbana, inclusión social y estímulo para la práctica de deportes (Rossi, 2013: 14). Al respecto, la política pública adoptada preveía que los beneficios planeados para cada sede se trasladarían a las ciudades vecinas y las regiones en general como un efecto dinamizador de la economía, posibilitando las oportunidades de desarrollo para los diferentes segmentos de la sociedad brasilera (Damiani y Reppold Filho, 2017: 161).

Sin embargo, debido a los retrasos que se

16 *Próximo da Copa do Mundo, cresce a dívida pública das cidades-sedes*, párrafo 1. Visto en: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1442933-proximo-da-copa-divida-publica-das-cidades-sedes-aumenta.shtml>.

17 *La economía de Brasil: ¿ganadora o perdedora del Mundial 2014?*, párrafo 7. Visto en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140714_mundial_costo_economico_mj.

18 Brasil. Presidente (2011- : Dilma Rousseff) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2015: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura*. - Brasília: Presidência da República, 2015. 468 p. : il. (Documentos da Presidência da República), pág. 227.

19 Brasil. Presidente (2011- : Dilma Rousseff) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2015: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura*. - Brasília: Presidência da República, 2015. 468 p. : il. (Documentos da Presidência da República), pág. 17.

20 *Copa del Mundo impulsa economía brasileña, pero ¿y luego?*, párrafo 6. Visto en: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/copa-del-mundo-impulsa-economia-brasileña-pero-y-luego/>



experimentaron en las diferentes obras, la FIFA reclamó en variadas oportunidades al gobierno nacional y al Comité Organizador por el incumplimiento en los plazos estipulados de las tareas en las diferentes sedes. Hasta incluso meses antes del inicio del torneo, las declaraciones de los miembros de la FIFA fueron realizadas con dureza, subiendo las tensiones con el entonces gobierno de Dilma Rousseff²¹.

Brasil construyó o remodeló doce estadios acordándose con FIFA que tales instalaciones debían seguir las orientaciones establecidas en el *Football Stadiums- Technical recommendations and requirements* (FIFA, 2007). Para tal fin se destinó el 94% del presupuesto total destinado a la realización de la Copa Mundial (De Melo, 2010: 51).

El problema derivado de este gasto público reside en que cuatro de esos doce estadios que fueron sede terminaron convirtiéndose en *elefantes blancos*, es decir, mega estructuras que luego de ser utilizadas pasaron a desuso y cuyo mantenimiento es difícil de continuar. Estos son los estadios Arena das Dunas (Natal), Arena Pantanal (Cuiabá), Arena Amazônia (Manaos) y el Estádio Nacional (Brasilia), por tratarse de ciudades con poca tradición futbolística en Brasil, ya que los principales clubes de esas ciudades se encuentran en categorías menores.

Además de los estadios, las inversiones se plasmaron en el sistema de carreteras, servicio público, aeropuertos, hotelería, entre otras. En lo relativo a las rutas en Brasil, al ser un país de enorme extensión, era necesario que el sistema vial se encontrara en perfectas condiciones ya que muchos trayectos entre

los estadios se cubrieron por vía terrestre. Además de las reparaciones, para el evento se construyeron nuevas autopistas y rutas por un total de 4.344 km² (Deloitte, 2014: 1).

Otro sector que fue favorecido por las inversiones derivadas de la preparación para la Copa Mundial fue la red aeroportuaria, estimándose que se invirtieron unos U\$D 540 millones para la remodelación de las terminales aéreas en las ciudades sedes de la competencia (Deloitte, 2014: 2). Lo mismo ocurrió respecto al transporte público: modernizaron las unidades del transporte masivo a causa de la gran cantidad de turistas que asistieron al evento, debiendo cumplir una mayor frecuencia y abarcar una mayor distancia a los fines de responder a las necesidades de los cientos de miles de asistentes a la competición. Además, se crearon nuevas redes de transporte urbano, denominadas *Sistemas de tránsito rápido de autobuses* (BRT), que son menos costosos que abrir redes de subterráneo. Sin embargo, en la mayoría de las ciudades sedes, las obras de finalización de este sistema culminaron casi con el inicio del torneo, mientras que, en otras, no llegaron a terminarse con el evento ya iniciado²².

Por último, respecto a la actividad hotelera, los hoteles se acondicionaron y reestructuraron con el objeto de que estén completamente ocupados durante el período en el que se realizó la competencia. Según el Foro de Operadores de Hoteles de Brasil, las tasas de ocupación hotelera en las ciudades anfitrionas durante el mes de competencia tuvieron un promedio de 61%, que aumentó a 77% en los

21 La FIFA amenaza con quitarle el mundial a Brasil y dárselo a Estados Unidos, párrafo 6. Visto en: <https://www.laprensa.hn/deportes/fifa-amenaza-con-quitarle-el-mundial-a-brasil-y-darselo-a-estados-BCLP348669>.

22 Hubo retrasos en São Paulo, donde se podía ver al personal completando los detalles faltantes en el Arena Corinthians el día antes de la ceremonia de apertura de la Copa del Mundo. En Recife, se culminó recién en octubre de 2014. Mientras que, en Manaos, el proyecto de un monorriel ni siquiera se puso en marcha.



días efectivos de competencia²³. Hasta el año 2016, el número de establecimientos hoteleros creció un 15% en los últimos cinco años, impulsados no sólo por el Mundial de 2014 sino también con motivo de la realización de los Juegos Olímpicos de 2016²⁴.

4. Turismo y sociocultura: el último ítem a considerar es lo relativo al turismo y las diferentes consecuencias socioculturales del evento. Con relación al primero, según el Ministerio de Turismo, arribaron al país poco más de un millón de visitantes extranjeros de 203 nacionalidades durante el mes de desarrollo del torneo, mientras que se estima que alrededor de tres millones de brasileiros se movilizaron internamente (Tuninetti, 2020: 42). Los turistas extranjeros permanecieron una media de 15,7 días de promedio, según las fuentes oficiales²⁵. Entre las doce ciudades sedes del evento se estimó que recibieron unos 3,4 millones de espectadores en los estadios, con una media de 53,5 mil personas por partido, convirtiendo al Mundial 2014 como el segundo con mayor público de las 20 ediciones desarrolladas hasta ese momento.

Durante el primer trimestre del año 2014 se percibieron los reflejos de la Copa en el sector turístico. De enero a marzo, la media del ingreso de divisas en las empresas turísticas creció un 7,1% con relación al mismo periodo de 2013, lo que representó un total de U\$D 3.850 millones en los primeros tres meses de 2014. Las que presentaron mejores resultados fueron

el turismo receptivo, con un promedio de crecimiento del 14,7%; las agencias de viaje con un 9,6%, de la misma manera que los parques y atracciones turísticas; y los medios de hospedaje, cuyo ingreso de divisas se elevó un 8,9%²⁶.

Finalmente, desde el punto de vista sociocultural, la preparación para el campeonato mundial reflejó las tensiones sociales que históricamente ha tenido el país. Así, a sólo un año de la realización de la máxima cita y durante el torneo previo a la Copa Mundial, la Copa de las Confederaciones de 2013, estallaron protestas en la ciudad de San Pablo debido a un aumento en el costo del transporte público, pero con el correr de los días se transformó en una protesta a nivel nacional, en las cuales se exponía el descontento de un sector de la sociedad brasileira respecto a los servicios públicos deficientes, el aumento del costo de vida, las enormes sumas de dinero destinadas al campeonato, las denuncias de corrupción, entre otros reclamos. Esa imagen hizo que medios periodísticos pusieran en debate si el país podía llevar a cabo la Copa sin que estas protestas perjudicaran el normal desarrollo de la competición²⁷.

Durante los días del torneo, actuaron unos 177.000 policías, se desplegaron soldados y seguridad privada para mantener el orden durante los días de competencia (Paula, Marilene de, 2014: 25). El evento, a pesar de todas las dudas que se tenían,

23 *Projeção da taxa de ocupação nas 12 cidades-sede da Copa do Mundo no Brasil*, párrafo 6. Visto en: http://www1.sp.senac.br/hotsites/gd3/placar_hotelaria/index.html.

24 *La oferta de hoteles en Brasil creció 15% en cinco años*, párrafo 1. Visto en: https://www.hosteltur.com/lat/147300_oferta-hoteles-brasil-crecio-15-cinco-anos.html.

25 Brasil. Presidente (2011- : Dilma Rousseff) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2015: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura*. - Brasília: Presidência da República, 2015. 468 p. : il. (Documentos da Presidência da República), pág. 228.

26 *Se acabó la fiesta mundialista y esto fue lo que le dejó a Brasil*, párrafo 3. Visto en: <https://www.semana.com/internacional/articulo/balance-econonico-turistico-del-mundial-brasil-2014/198559/>

27 *Arrecian las protestas en Brasil antes del comienzo de la Copa Confederaciones de la FIFA*, párrafo 1. Visto en: <https://www.20minutos.es/noticia/1843531/0/protestas-brasil/copa-confederaciones/brasil/>.



se desarrolló con normalidad y no hubo grandes protestas que pudieran poner en duda la realización de la competencia²⁸. Hubo algunas manifestaciones durante la Copa, pero fueron menores en relación con lo sucedido el año anterior. Sin embargo, los manifestantes y la policía se enfrentaron en casi todas las ciudades sede. En la primera semana de la Copa, hubo más de 20 protestas y 180 arrestos, que con el correr del campeonato se fueron aplacando y no tuvieron gran significancia (de Paula, 2014: 34).

Por último, otro factor a considerar en este aspecto, fue la denuncia de expulsión de sectores postergados de la sociedad de sus lugares de radicación con motivo de la realización de las obras para la Copa Mundial. Esta población estaba asentada en esos lugares teniendo su trabajo, su familia, sus amigos, espacios de ocio, etc. Con motivo de los eventos deportivos, fueron desplazadas hacia otras regiones de la ciudad y comenzaron a convivir con otras personas, con tradiciones, hábitos e historias de vida muchas veces distintas, considerando que las dificultades para adaptarse a estas nuevas circunstancias, especialmente para los niños, suelen ser dramáticas. Dentro de un modelo de evento deportivo que valora la ciudadanía y los derechos humanos, estas personas no pueden ser desplazadas a regiones que tienen, como en algunos casos, condiciones aún peores que aquellas en las que viven (Reppold Filho, 2017: 156). Existen varios reportes de violaciones a los derechos humanos, practicadas por los gobiernos locales, producto de obras urbanas e infraestructura deportiva para los Juegos Olímpicos y el Mundial de Fútbol en Brasil (Rolnik, 2016).

Se estima que unas 250.000 personas fueron víctimas de estos desplazamientos compulsivos para facilitar terrenos para construir o remodelar estadios,

aeropuertos u obras viales, en una clara violación a los Derechos Humanos (de Paula, 2014: 147).

Como corolario preliminar de este artículo, cuando se analizan los MED es necesario tener en cuenta tanto los legados tangibles como intangibles, como se ha tratado de abordar en estas líneas. Entre los primeros se pueden considerar aquellos que tienen que ver especialmente con la infraestructura necesaria para el evento, mientras que los intangibles están relacionados con las respuestas emocionales al mismo, tanto individual como colectivamente (Preuss, 2007).

Cuando se habla de las consecuencias que deja un evento de esta naturaleza en un Estado, en general, se supone que estos tienen siempre un carácter positivo (Cashman, 2006: 15). Pero, generalmente, se dejan de lado los impactos que afectan a grupos vulnerables, especialmente mediante el desplazamiento de sus hogares o la imposibilidad de acceder a los servicios que ofrecen las infraestructuras necesarias para estas competencias.

Como se observó en este acápite, la injerencia de la FIFA sobre los Estados se plasma especialmente en los aspectos legales, por medio de la imposición de leyes generales que se utilizan como paraguas para todas las demandas que exige la entidad deportiva. Se asegura que los Estados le otorguen concesiones —que de otro modo este no permitiría— sobre determinados actores económicos o sociales. Es decir, un verdadero estado de excepción durante el lapso de competencia.

Desde el punto de vista económico, los legados de una Copa Mundial se relacionan especialmente con las ganancias que obtiene de ellas la propia FIFA como actor privado de carácter transnacional, especialmente a través la exención de pago de los

28 *Brasil 2014 un suceso inspirador que dejó como saldo una irreprochable organización*, párrafo 3. Visto en: <http://www.conmebol.com/es/16092015-1842/brasil-2014-un-suceso-inspirador-que-dejo-como-saldo-una-irreprochable-organizacion>.



regímenes fiscales nacionales. Es por eso que la FIFA es un actor que no reconoce soberanía, al lograr que sus eventos afectan cada vez más el desarrollo de políticas públicas y sociales, relacionadas con la planificación urbana, el transporte, el medio ambiente, el bienestar y la salud, y los escasos recursos públicos para lograr objetivos colectivos en estados soberanos (Horne y Manzenreiter, 2006).

En el aspecto sociocultural, un problema recurrente en la organización de las Copas del Mundo está dado por los desplazamientos de las personas pobres de sus asentamientos vulnerables con el objeto de la construcción de la infraestructura necesaria, especialmente en los países en vías de desarrollo. Así como también el desplazamiento de otros gastos en asistencia social y la redirección general de los escasos recursos hacia la prioridad de realizar un mega evento.

En el mismo sentido, uno de los legados involuntarios de organizar una Copa del Mundo es que puede conducir a la movilización social en miras a protestar por los excesivos gastos, como se observó en Brasil en 2013 y en 2014, incluso hasta casi comenzado el campeonato. Es por esto que obliga a los Estados a desplegar sus fuerzas de seguridad y prácticamente blindar las ciudades con el objeto de contener las posibles protestas sociales. En este sentido, la movilización de la sociedad sigue siendo unos de los legados más inestables e impredecibles que puede acarrear la Copa del Mundo.

Conclusiones

Como conclusión de este artículo se puede afirmar que el desarrollo de los MED ha sido posible por los efectos de la globalización y la creciente transnacionalización de nuevos actores internacionales que han adquirido un rol importante

en las últimas décadas, especialmente aquellas organizaciones deportivas internacionales como la FIFA, para el caso que se ha presentado aquí.

Los MED son espectáculos que van mucho más allá de la competencia en sí misma, que captan la atención de audiencias globales al momento de la realización del evento pero cuyas repercusiones no son sólo deportivas sino también políticas, económicas y socioculturales, que perduran por muchos años. Esta afirmación es posible por las implicaciones significativas que tienen lugar en los espacios urbanos, en las relaciones sociales, en las consideraciones políticas y en los ámbitos económicos de los países sedes de esas competiciones. Es decir, se puede observar el alcance multidimensional, complejo y paradójico que estos procesos de organización de MED puede acarrear.

En este sentido, el artículo se enfocó en el último gran evento que la FIFA organizó en Latinoamérica, como lo fue la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, evento que significó para ese país la aplicación de una estrategia de consolidación internacional de su imagen.

Como se pretendió explicar, la creciente importancia de los MED es el resultado de los desarrollos recientes en las telecomunicaciones, expandiendo el atractivo del deporte a una vasta audiencia global e insertando el deporte dentro de una lógica política económica global de acumulación de capital. Pero más allá de los intereses económicos que envuelven a estas competencias, debe destacarse igualmente la noción de mejora de la imagen y los legados de desarrollo, lo que impulsa a los países y ciudades a presentar ofertas competitivas y participar en la organización de MED contemporáneos. Pero una vez analizados los supuestos beneficios que atraen para un Estado estos eventos, el resultado de desarrollo anhelado puede ser de carácter



desigual, porque las obras que se proyectan terminan beneficiando a los desarrolladores privados y a los residentes más acomodados. Así, se crean oportunidades de acumulación de capital para los estratos sociales mejor posicionados, indicando una agenda de desarrollo en la que el dinero público atiende las estrategias emprendedoras de grupos poderosos, transformando a las ciudades de acuerdo con un modelo neoliberal de desarrollo urbano y social. Este mecanismo, altamente elitista y desigual, anula los derechos de los pobres y marginados, erosionando las instituciones democráticas.

Con este enfoque, las cargas de la organización de los megaeventos son sentidas de manera desproporcionada por los sectores más vulnerables y marginados urbanos, desde los desplazamientos que sufren, la imposibilidad de venta de sus productos alrededor de los estadios y la infraestructura vial que muchas veces solo está orientada hacia zonas urbanas más acomodadas. De esta forma, se exacerbaban las desigualdades socioespaciales.

En el caso puesto a consideración, se desplegó una agenda de desarrollo ambigua y contradictoria en la que el gasto público y los intereses privados van de la mano. Se destacó, por un lado, la existencia de grandes concesiones y prerrogativas que el estado brasileño otorgó a la FIFA, las delegaciones y los patrocinadores tanto desde el punto de vista jurídico, como fiscal, migratorio y de marketing. Asimismo, se trató de reflejar las inequidades que las obras de infraestructura –tanto nuevas como las que necesitaron de remodelación– significaron para la población de Brasil, donde se vio plasmado cómo el Estado destinaba grandes sumas de dinero para atender esas necesidades de la FIFA en detrimento de la mayoría de la población. Así, la asociación entre los Estados, las corporaciones privadas y la FIFA

dictan los lineamientos para colocar dinero público para la construcción y remodelación de estadios y modificación de ciudades, evidenciándose así una lógica de acumulación de capital a medida que se explotan las emociones del deporte, para crear sociedades consumistas disciplinadas.

Como consecuencia de todo esto, la FIFA se ha convertido en un fenómeno de carácter transnacional que, cada cuatro años y por el lapso solo de unas semanas, invade el país y las ciudades sedes, estableciendo de antemano reglas y regulaciones que los solicitantes para la celebración del evento deben obedecer, incluidas, entre otras, las demandas legales y de legislación, de infraestructura, las regulaciones de publicidad y las reglas de seguridad y protección.

Esa creciente influencia de la FIFA puede describirse como un nuevo modo de gobernanza, a través de la capacidad de la entidad para ofrecer su producto monopolizado. Es por esta razón que las redes creadas cada cuatro años son jerárquicas, y la subyugación bajo las reglas y regulaciones de la FIFA por parte del país anfitrión y las respectivas ciudades, es la condición previa para albergar la competencia.

Al comercializar su principal producto, la FIFA hace uso de su monopolio mundialista. En esencia, lo concibe regulando la competencia entre los grandes actores de la industria del deporte y los medios de comunicación con el fin de permitir que los mayores ingresos se redistribuyan, en parte, a sus asociaciones miembro. Esta acumulación de poder, especialmente luego de la década de los '70 del siglo pasado con la mercantilización del fútbol, llevó a que las esferas de poder se hayan sumergido en una creciente corrupción, que finalmente estalló en 2015, poniendo en jaque a toda la entidad (Fernández Araya y Soto Acosta, 2015). Esto llevó a implementar una serie de reformas internas para garantizar la transparencia



de sus actividades mediante el compromiso de la FIFA con los Derechos Humanos y la adopción de la Política de Derechos Humanos de la FIFA en mayo de 2017 (FIFA, 2017).

En conclusión, la FIFA es la dueña de la pelota y hace jugar a todos los actores y agentes políticos, económicos y del fútbol a su ritmo. Al disponer de la organización de un evento de alcance global y altamente mediático como lo es una Copa Mundial, el principal beneficiado siempre será la FIFA, sus patrocinadores y aquellos contratistas que se beneficiaron con las obras necesarias, sin importar el país que sea sede.

El fútbol dejó de ser sólo un deporte y la FIFA se ha aprovechado de su popularidad, lo ha convertido en un negocio exitoso y rentable, logrando erigirse como un fenómeno transnacional característico de la sociedad internacional actual.

Referencias bibliográficas

- ALABARCES, Pablo (1998). "De qué Hablamos cuando hablamos de deporte". En: *Nueva Sociedad*, 154, marzo-abril 1998, pp. 74-86.
- ALABARCES, Pablo (comp.) (2000). *Peligro de gol. Estudios sobre deporte y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI, colección Grupos de Trabajo.
- ALABARCES, Pablo (comp.) (2003). *Futbologías. Fútbol, identidad y violencia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, colección Grupos de Trabajo.
- ALABARCES, Pablo (2008). *Fútbol y Patria. El fútbol y las narrativas de la nación en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- ALABARCES, Pablo (2012). *Crónicas del aguante. Fútbol, violencia y política*, nueva edición corregida y ampliada. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ALABARCES, Pablo (2014). *Héroes, machos y patriotas: El fútbol entre la violencia y los medios*. Buenos Aires: Aguilar.
- ALABARCES, Pablo (2018). *Historia mínima del fútbol en América Latina*. 1º Ed. - Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- ARCHETTI, Eduardo (1985). "Fútbol y ethos en Monografías e Informes de Investigación". En: *Serie Investigaciones*, 7. Buenos Aires: FLACSO.
- AUGÉ, Marc (1999). "Un deporte o un ritual?". En: *Fútbol y pasiones políticas*. Madrid: Temas Debate.
- BARBÉ, Esther (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BECK, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- BUARQUE, Daniel (2015). "One Country, Two Cups—The International Image of Brazil in 1950 and in 2014: A Study of the Reputation and the Identity of Brazil as Projected by the International Media During the Two FIFA World Cups in the Country". En: *International Journal of Communication*, Nro. 9. Londres: King's College. Pp. 1300-1318.
- CARRIÓN, Fernando (2006). "El fútbol como práctica de identificación colectiva". En: PÉREZ, Raúl (comp.). *Área de candela. Fútbol y literatura*. Quito: FLACSO Ecuador.
- CASANOVA, Lourdes (2010). *De Multilatinas a Global Latinas*. Washington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Multilatinas-to-Global-Latinas-The-New-Latin-American-Multinationals.pdf>.
- CASHMAN, Richard (2006). "The Bitter-Sweet



- Awakening: The Legacy of the Sydney 2000". En: *Olympic Games*. Sydney: Walla Walla Press.
- DA MATTA, Roberto (1982). "Esporte na Sociedade: Um ensaio sobre o futebol brasileiro". En: *Da Matta (org.) Universo do Futebol. Esporte e Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Pinakotheke.
- DAMIANI, Cassia y REPPOLD FILHO, Alberto Reinaldo (2017). "Aspectos positivos e negativos dos megaeventos esportivos no Brasil: uma visao preliminar". En: *Mega events footprints: past, present and future / as pegadas dos megaeventos/ las huellas de los mega eventos*. Editado y organizado por Leonardo José Mataruna-Dos-Santos, Bianca Gama Pena. Río de Janeiro: Engenho. Pp 161-167.
- DEL ARENAL, Celestino (2001). *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política*. Disponible en: <https://www.ehu.eus/documents/10067636/10664763/2001-Celestino-del-Arenal-Moyua.pdf/bab55d27-64de-47f7-b3d3-0cf111044c18>.
- DELOITTE (2014). *Brasil 2014 - Una oportunidad para la región*. Disponible en: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/py/Documents/about-deloitte/Informe_Mundial_Brasil_2014.pdf.
- DE MELO, Luiz Martins (2010). *Experiences from World Cup 2010 in South Africa -First Thoughts about Implications for Brazil 2014*. Universidad Federal de Río de Janeiro: Instituto Económico.
- DE PAULA, Marilene (2014). "Copa para quem e para quê? Um olhar sobre os legados dos mundiais de futebol no Brasil, África do Sul e Alemanha". En: DE PAULA, Marilene y Dawid BARTELT, Danilo (Orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- FERNÁNDEZ ARAYA, Josué y SOTO ACOSTA, Willy (2018). "La FIFA: ¿del "fair play" a una estructura de crimen organizado?". En: *Política Global y Fútbol*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvnp0jqp.12>.
- ERNST & YOUNG (2010). *Brasil sustentável. Impactos Socioeconômicos da Copa do Mundo 2014*. Disponible en: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_9.pdf.
- FIFA (1997). *Fútbol y Televisión - una historia de gran éxito*. Disponible en: <https://es.fifa.com/news/futbol-television-una-historia-gran-exito-76069>.
- FIFA (2007). *FIFA Big Count 2006: 270 million people active in football*. Disponible en: <https://resources.fifa.com/image/upload/big-count-estadisticas-520058.pdf?cloudid=mzid0qmguixkcmruvema>.
- FIFA (2013). *Reglamento FIFA de Seguridad en los Estadios*. Disponible en: <https://resources.fifa.com/image/upload/reglamento-fifa-seguridad-los-estadios-515404.pdf?cloudid=dowmtomvs3wbsgldhcka>.
- FIFA (2017). *Política de Derechos Humanos de la FIFA*. Disponible en: <https://img.fifa.com/image/upload/kr05dqyhwr1uhqy2lh6r.pdf>.
- FIFA (2019). *Estatutos de la FIFA*. Edición junio 2019. Disponible en: <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-statutes-5-august-2019-en.pdf?cloudid=ncteibnpru6dnuodvmt>.
- FIFA (s.f.). *Federaciones y confederaciones*. Disponible en: <https://es.fifa.com/associations/>.
- GRIX, Jonathan y LEE, Donna (2013). "Soft Power, Sports Mega-Events and Emerging States: The Lure of the Politics of Attraction". En: *Global Society*, Vol. 27, Nro. 4, pp. 521-536.



- GUEDES, Simoni Lahud (1998). *O Brasil no campo de futebol*. Niterói: Eduff.
- GUEDES, Simoni Lahud (2011). "Os estudos antropológicos dos esportes no Brasil: perspectivas comparativas com a América Latina". En: *Antropolítica*, Nro. 31.
- HAASS, Richard (2008). "La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos". En: *Foreign Affairs*, Vol. 8, Nro. 3, pp. 66-78.
- HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David y PERRATON, Jonathan. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.
- HORNE, John y MANZENREITER, Wolfram (2006). "An introduction to the sociology of sports megaevents". En: *The Sociological Review*, Nro. 54, pp. 1-24.
- JACKSON, Robert y SORENSEN, George (2003). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford: Oxford.
- JOSELIN, Daphne (2001). "Non-state Actors in World Politics: a Framework". En: JOSELIN, D., WALLACE, W. et al. *Non-State Actors in World Politics*. Reino Unido: Palgrave Macmillan, pp 1-20.
- KEHOANE, Robert y NYE, Joseph (1993). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: GEL.
- MARCHI JR., Wanderley (2015). "O esporte em cena: perspectivas históricas e interpretações conceituais para a construção de um modelo analítico". En: *The Journal of the Latin American Socio-cultural Studies of Sport*, Vol. 5, Nro. 1, pp. 46-67.
- MARKOVITS, Andrei S. y RENSMANN, Lars (2010). *Gaming the World: How sports are reshaping global politics and culture*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- NYE, Joseph y KEHOANE, Robert (1971). *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NYE, Joseph y KEHOANE, Robert (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown.
- NYE, Joseph S. (1991). *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- MILZA, Pierre (1984). "Sport et relations internationales". En: *Relations Internationales*, Nro. 38, pp. 155-250.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2003). Resolución 58/5, "El deporte como medio de promover la educación, la salud, el desarrollo y la paz", aprobada por la Asamblea General el 3 de noviembre de 2003. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/58/5>.
- PORCELLI, Emanuel (2013). "Lo esencial es invisible a los ojos. El constructivismo en las Relaciones Internacionales". En: LLENDEROZAS, Elsa (comp.). *Relaciones Internacionales: teorías y debates*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 65-107.
- PREUSS, Holger (2007). "The Conceptualisation and Measurement of Mega Sport Event Legacies". En: *Journal of Sport & Tourism*, Nro. 12, pp. 207-228.
- ROLNIK, Raquel (2016). "Jogos Olímpicos e direito à moradia adequada". En: *Ciência e Cultura*, Vol. 68, Nro. 2, pp.31-36.
- ROSSI, Carla (2013). *Apoio e resistência popular à realização de megaeventos: algumas lições para o Brasil*. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11190>.
- SALOMÓN, Mónica (2002). "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones". En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Nro. 56,



pp. 7-52. Disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf.

SASSEN, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.

TUNINETTI, Adrián (2020). "Soft Power y diplomacia pública en los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff: lo que dejó la Copa Mundial de la FIFA 2014". En: DANTAS, Alexis y BRITTES DE LEMOS, Maria Teresa T. (org.). *América Latina em movimento. Nucleas: 15 anos de latinidade*. Publicación de NUCLEAS (Núcleo do Estudos das Américas). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Estudos americanos, pp. 34-47.

VALLÉS, Josep M. y MARTÍ I PUIG, Salvador (2015). *Ciencia Política. Un manual*. Barcelona: Ariel.

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2021.

Fecha de aceptación: 1 de diciembre de 2021.

MATTEO SALVINI'S LEGA¹ BACK IN GOVERNMENT: TOWARDS A RECONFIGURATION OF THE ITALIAN CENTRE RIGHT?

LA LEGA DE MATTEO SALVINI DE VUELTA AL GOBIERNO: ¿HACIA UNA RECONFIGURACIÓN DE LA
CENTRO DERECHA ITALIANA?

Mariana Polizzi

CIS IDES CONICET/UNGS/UBA

marupolizzi@gmail.com



Mariana Polizzi es Becaria Doctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET Argentina), el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES Argentina) y la Universidad Nacional General Sarmiento (ICI UNGS). Politóloga de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

1 From the original word in Italian. In English: 1) Northern League; 2) Salvini Premier's League.



Abstract || This article analyses the transformation of the *Lega Salvini Premier* (LSP), the Italian party led by Matteo Salvini, in times of pandemic: specifically, the period 2020-2021, since in that last year this political force entered the coalition headed by Premier Mario Draghi. We are interested in studying the transmutation suffered by the Lega itself in terms of political positions in the midst of the Covid19 crisis that especially hit Italy last year, to explain the participation in the Draghi government in 2021: we observe a position, on the part of Salvini and his party, closer to those of a conservative liberal character, typical of another of the right-wing parties in that country: *Forza Italia* (FI). Our hypothesis is that this scenario is helping to reconfigure the Italian centre-right alliance, where the acceptance of the *Lega* declines, in pursuit of an increase in the popularity of *Fratelli D'Italia* (FDI, Brothers of Italy) and its charismatic leader Giorgia Meloni, the only force opposing the current Italian government. Through the qualitative analysis of press material and electoral polls, we have to account for the main objective of this work.

Keywords || Centre Right, Europe, Italy, Matteo Salvini, Lega Salvini Premier

Resumen || Este artículo analiza la transformación de la *Lega Salvini Premier* (LSP), el partido italiano que lidera Matteo Salvini, en tiempos de pandemia: en concreto, el período 2020-2021, ya que en ese último año esta fuerza política entró en la coalición encabezada por el primer ministro Mario Draghi. Nos interesa estudiar la transmutación sufrida por la propia *Lega* en cuanto a posiciones políticas en medio de la crisis de Covid19 que afectó especialmente a Italia el año pasado, para explicar la participación en el gobierno de Draghi en 2021: observamos una posición, por parte de Salvini y su partido, más cercana a los de carácter liberal conservador, propios de otro de los partidos de derecha de ese país: *Forza Italia* (FI). Nuestra hipótesis es que este escenario está ayudando a reconfigurar la alianza italiana de centro-derecha, donde la aceptación de la *Lega* declina, en pos de un aumento de la popularidad de *Fratelli D'Italia* (FDI, Hermanos de Italia) y su carismática lideresa Giorgia Meloni, la única fuerza que se opone al actual gobierno italiano. A través del análisis cualitativo de material de prensa y sondeos electorales, tenemos que dar cuenta del objetivo principal de este trabajo.

Palabras clave || Centro derecha, Europa, Italia, Matteo Salvini, Lega Salvini Premier



Introduction

The purpose of this article¹ is to study the transformation of the Northern League party (NL) in Italy during the 2020-2021 biennium, which coincided with the Covid19 crisis in the world, but focusing mainly on Italy, one of the countries most affected at a (European and) global level by the current pandemic. During this period, we consider that the party led by Matteo Salvini gradually abandons the (much more) populist confrontational strategy against the Conte Bis government, in pursuit of an alignment with the new political coalition headed by Mario Draghi, where *Fratelli D'Italia* (FDI, Brothers of Italy) led by Giorgia Meloni, partner of Salvini himself in the centre-right coalition, actually remains the only party in opposition.

Based on the analysis of *The League's* (and its leader Salvini) on media feed (speech & articles), we conclude that the strategy adopted by Salvini to participate in the new government that emerged in 2021 is impacting the *Lega* (League) in three main ways: 1) abandoning the most radicalized discourse of 2020, in pursuit of Salvini himself as a future electoral option and as an efficient co-ruler of the nation; 2) this adopted change brings Salvini's *Lega* closer to classical positions of its other centre-right partner: Silvio Berlusconi's *Forza Italia* (FI), with a decided neo-conservative liberal stamp; and 3) this passage from radicalization to support for the new government has brought the League a decline in electoral approval, in favour of Meloni and his political party (which has a much more consolidated and perennial ideological core).

In order to analyse this issue, we will divide

our article in the following sections: 1) introduction; 2) revision of theory; 3) the evolution of the League under the leadership of Matteo Salvini; 4) the impact of the covid19 pandemic in Italian politics and the so-called reconfiguration of the centre right alliance; and 5) the conclusions of our work. Last but not least, it's the intention of this article to put Italy as such a unique case in the European Union (EU) when it comes to Political Science, mainly because of the rich history and succession of governments since the foundation of the Republic in 1946, which determined the end of Fascism. And, nowadays, the nation confronts quite interesting times regarding politics.

Theoretical frame: Italy and the Radical Right

This research will explore the benefits and usefulness of various approaches to the issue of new European rights and populism. Despite identifying some antecedents that provide significant contributions to the knowledge of the chosen case, we consider it's necessary to analyse the different edges that make up our object of study in a complementary way with other theoretical approaches, which allow us to illuminate other dimensions of the case and make more complex the *classic views* about the topic.

In the first place, we will consider the more *classical* contributions on the concept of populism, understanding the concept as a political logic with its own rationality (social condensation), and as a condition for the possibility of political action: "Populism is the royal road to understand something relative to the ontological constitution of the political as such"

1 The author would like to thank Dr. Mara Morini, Dr. James F. Downes, Dr. P. Matthew Loveless and Dr. Valerio A. Bruno for all the comments, questions and helpful feedback regarding the presentation of a preliminary version of this article (during the Italian Political Science Association Conference - SISP 2021).



(Laclau, 2013: 91)², being, then, “one of the ways of constituting the group unit itself” (Laclau, 2013: 97). In turn, following this logic (of democracy), political identity is the result of an antagonistic process in which dispersed elements converge in the face of a common enemy: this is where the “discursive” moment (which contains the referred antagonistic moment) lies. If we conceive that there is an increasingly evident conflict between majorities (defended by the populist right) and minorities (flags raised by government elites), it is necessary to understand this situation not as something anomalous or pathological in democratic life (Laclau & Mouffe, 2006). But as a necessary condition of its existence: “in the tension between consensus (on the principles) and dissent (on its interpretation) is where the agonistic dynamics of pluralist democracy is inscribed” (Mouffe, 1999:21).

Second, and in accordance with the aforementioned antagonistic character, it could be argued that populism is a personal power strategy where a personalist leader, through the deployment of a discursive political confrontation strategy between “friends” and “enemies”, accumulates power responding to a specific type of political performance: strong leaderships with a strong personal imprint, a people mobilized around that leadership, plus the presence of antagonistic sides (“us and them”). Following this approach, these authors consider that the populist narrative is made up of three main figures: the leader (the redeemer of the people, who embodies the popular struggle against the oppressor), the hero (with a dual character: the people and the leader who mobilizes that people) and the villain (dual character: internal and external enemies). And, furthermore, the populist leader (following his narrative) presents himself as an “outsider”, that

is, as a stranger to traditional politics and the party system; ergo, presenting his entry into politics as a forced act, in order to be able to remedy the suffering of the people he claims to represent and prevent the power elites from continuing to betray the latter (Weyland, 2001; Casullo, 2019). These theoretical contributions allow us to characterize Matteo Salvini in two central dimensions: a) his role as leader of the *Lega Salvini Premier* (LSP, League for Salvini Premier); b) the pragmatism and communicational aspect that he adopts in order to achieve political consensus. Regarding this dimension, we can also characterize the concept of populism as a “political style” or public performance (Roberts, 1995; Moffitt and Tormey, 2014): that is, the presentation of the “populist” figure in the face of the political arena or public sphere: their ways, their aesthetics, their non-verbal language, the use of the mass media, among other factors.

Beyond this approach to the concept of populism, in recent years alternative theoretical approaches have been developed, focused mainly on ideology (even defining populism as a *core of ideas*), seeking to synthesize or to add elements of analysis to understand this contemporary phenomenon in greater depth. A large part of these works enriches the previous definition, by introducing us to the concept of the populist radical right, to separate it from other categories of analysis, such as the extreme right and neofascisms. In this way we can achieve greater conceptual precision in order to characterize and analyze the rise of the right in Italy and Europe (but it seems that, judging by the current events, the process is taking place worldwide).

The works of Mudde (2000, 2007, 2010, 2017, 2019), Mastropaolo (2007), Akkerman (2017), Mudde and Rovira Kaltwasser (2017), Rovira Kaltwasser et al.

2 The translation of this and the other quotes from Laclau (2013) and Mouffe (1999) were made by the author for this article, from the original versions in Spanish.



(2017), Albertazzi et al. (2018), are arguing that the radical right populism (unlike fascism) is willing to play the rules of the game of modern democracy, but rejecting its liberal character. The paradox of the case is that these right-wing populist leaders claim to represent the *common people*, but finally end up arguing with sectors that are not part of the economic and social elites of Europe: immigrants, ethnic and sexual minorities, the excluded one of the system, etc. And why do we characterize it as “right wing”? Well, because right-wing populism has no objections to the free market, but as long as it is at the service of the nation and only of the nation, which is why it disbelieves both the European and global markets. Something similar happens with the idea of the Welfare State: it should exist, but only at the service of the neediest citizens of the country (Mudde, 2007).

That it is right-wing implies excluding otherness, segregating minorities, and/or reinforcing essentialist notions of community: in short, antagonizing sectors that do not belong to the economic and social elites, which are mainly the minorities mentioned above. And once again, we insist on the *nativist* character of this political phenomenon: state assistance, if any, must be at the service of the country’s native citizens: the unemployed, rural and aging white population; It is clear that the solidarity that is practiced is undoubtedly restrictive. All this also implies referring to the obsession with immigration issues and citizen security over rights, to the way in which they conceive of national identity in homogeneous terms. It’s important to notice that: “Centre-right parties recognised the 2008 economic crisis as a time of greater voter volatility [...] during which the populist radical right would try to secure more support through appeals to fears about immigration” (Downes, Lam, & Loveless, 2018).

Last but not least, all of these works also put emphasis on reinforcing the difference between the totalitarian governments of the 20th century with respect to this new right in a sovereigntist and nationalist key: 1) distinguishing the European situation after the Great War, with the harsh conditions imposed on Germany and Italy, collaborating in the emergence of sad mass phenomena such as both Hitlerism and Fascism; 2) these new *popular neo-conservative* leaderships of the 21st century arise due to the gradual emergence of the European Social State, as the European and Italian counterpart of capitalism in its neoliberal phase, and from this situation arises the nativist characteristic of the same that we mentioned above.

The Northern League under the Leadership of Matteo Salvini

Multiple authors, such as Mudde (2007, 2017), Akkerman (2017), Rovira Kaltwasser et al. (2017), and Casullo (2019) among others, from various perspectives, coincide in pointing out the continuous growth of radical, extreme right-wing political movements right, and national-populisms. They allow us to infer that for a long time there has been talk of the rise of the extreme right, or neo-fascism in Europe, but until very recently, this development was always seen as something marginal, although potentially expandable.

We chose the case of the *Lega* for the spectacular transformation that occurred since Salvini took over as Secretary General in 2013, emerging as a key figure in Italian politics, abandoning the regionalist position of his party (which prioritized the rich north of the country)³, until he became part of the

3 As we know, under the ‘Umberto Bossi years’ the League has mainly defended the interest of Northern Italy, arguing against the central administration in Rome. Following this, he had declared the independence of Padania in 1996: Padania: territorial entity of

coalition government LSP - *Movimento Cinque Stelle*⁴ (M5S - 5SM) during 2018-2019, adopting a populist national strategy⁵. It is during this period that Salvini's party became the most voted party on the Italian right, and was crowned (also) the most popular politician in Italy (Albertazzi et al., 2018). And by the way, we insist again on the scenario of European and international conflict, starting with the economic crisis of 2008, helped to consolidate a clearly anti-European / anti-globalization sentiment. And Italy, apparently, does not escape this equation of wanting to recover for itself the full sovereignty of its *domestic* affairs. In this key we need to considerate Salvini's ascendant.



Figure 1: The evolution of the Northern League: *Della Padania all'Italia*. Source: leganord.org (2017)

Initially, we can identify three moments (Albertazzi et al., 2018; Pucciarelli, 2019) that occurred during the rise of Matteo Salvini as the most prominent figure on the Italian political scene, namely: a) as a prominent young Padano member of the Northern League (2009-2012); b) anti Euro / anti-European Union moment (2013-2017); and c) sovereign moment, anti-immigration and as a government actor (2018-2019). It is from 2008 on that the frames change radically:

Hence the increased focus on immigration, identity issues and law and order, perfectly consistent with the changes that had already been noted during the last years of the "Bossi era", was accompanied by a development which radically contradicted the party's *raison d'être* under Bossi: the shelving of calls for regional autonomy/reform for northern Italy, and a distinct focus on the national dimension. As a result, the LN filed candidates for the 2018 general election not just in the North, but across Italy. [...] As such, the Lega has come to epitomize the rather unique case of a regionalist party that is "going national" (although through an uneven and complex path), leaving its original claims for northern regional autonomy, and the cleavages underpinning these,

the Italian North, claimed by U. Bossi as an independent territory of Italy. Composed of the rich regions of Lombardy, Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Trentino Alto Adige, Piedmont, and Valle D'Aosta. It is the geographical area corresponding to the Padana Plain. Despite the independence aspirations, it never achieved international recognition. The possible response to the tension stated above, we have initially problematized in previous paragraphs: a regional superiority based on the economic potential and human development of the North over the rural southern country, constantly subsidized by the centralized State, and with poverty indices, informality, and rurality that do not resemble the standards of a leading EU country (according to Bossi's League). As we can infer, consolidating the Padania project (in a radical key) would allow the party supporters the virtual resolution of the ethnic-political-economic cleavage between North and South (Biorcio, 1999).

4 *Five Star movement* (5SM), the antisystem party created by the Italian actor Beppe Grillo in 2009. Initially, they enrolled virtually using an internet platform in order to discuss ideas and proposals, until they became to take over the *public space* in meetings and rallies, until they became the party (from 2012 on) that we know as such nowadays (and currently led by former Premier Giuseppe Conte).

5 It's interesting to notice the evolution of this political force, making focus since 2012 on: that is, starting from its origins in the *Lega Lombarda* at the beginning of the eighties; going through the unification into the Northern League led by Bossi; the leadership crisis of 2012 (which has as a correlation the resignation of its historic conductor Umberto Bossi); until the election of Matteo Salvini as general secretary, where a transmutation of the old League takes place with the purpose of consecrating as national option and increase its territorial and electoral presence at a federal level (period 2013-2017).



behind. (Albertazzi et al., 2018: 649-650)

According to Revelli (2019) we can consider that this change, from the rise of Salvini, is not only due to the need to confront the EU and the problem of immigration, but also to consolidate itself as the only politician capable of appeasing the Italian concerns, and unifying the country under the same political sign (displacing Social Democracy, the traditional Berlusconi liberal Centre Right [CDX⁶], and the populist 5SM). But we insist again on this point, the change is not exclusively at the political strategy level, but it is a multi-causal process composed of various edges (political, social, cultural, economic, transnational, among others).

The rise of Matteo Salvini as a key figure in Italian politics can be characterized, initially, by three facts of the Italian reality (Albertazzi & Giovannini, 2015; Albertazzi et al., 2018; Pucciarelli, 2019): 1) the scenario of social combustion, economic and political legacy left by the liberal technocracy imposed on the country by the EU; 2) the government of political "consensus" emanating from the political pact between the *Partito Democratico* (PD, Democratic Party) and FI, with the appointment of Matteo Renzi as Italian Prime Minister in 2014-2016, after the fall of the government headed by Enrico Letta. However, the great economic problems of the Republic (zero growth, record unemployment, informal work, fiscal pressure, etc.) continued without effective resolution; 3) the affective-charismatic component that Salvini resorts to both in speeches, as well as in social networks and other mass media, directing his darts towards numerous objectives: the Euro, the European bureaucracy in Brussels, extra-community immigration, the mafia, the state corruption and,

fundamentally, the failure of the Social Democracy to interpret the *ordinary Italians*. For this, an articulation of national consensus is developed in a nativist key, with the aim of recovering full sovereignty over Italian affairs.

The enemies of Italy are no longer the *Mezzogiorno*⁷ italians but the giant bank capitals, the economic and political bureaucracy of the European Union, and the *irregular* immigration that hurts the *good* Italian. In order to capitalize on the electoral flow, Matteo Salvini and his League decide the following: 1) Remove the word Nord from the party and replace the name with LSP; 2) create a subsidiary party for the southern and insular territory: *Noi con Salvini (Us with Salvini, NCS)*; thus, ensuring full representation throughout the entire territory of the Italian state (Pucciarelli, 2019).

On June 1, 2018, after general elections (which do not yield an indispensable majority to form a government with a single political sign) and subsequent (and intense) negotiations carried out with the aim of forming a successor government to that of Paolo Gentiloni, a political coalition is formed between the LSP and 5SM parties, called *Governo del Cambiamento (Government of Change)*. Giuseppe Conte, a civil lawyer and academic with no party affiliation at the time, is chosen as Prime Minister; Matteo Salvini (LN / LSP) and Luigi Di Maio (5SM) Vice-presidents of the Ministry Council and ministers of the interior and labour, respectively.

6 In Italian, often mentioned as Centro Destra (Centre Right).

7 Often referred in Italian as *Sud Italia*, the southern portion of the country, beneath Rome.



Figure 2: The political evolution of the League, from 2013 to 2018.

Source: Panorama.It (<https://www.panorama.it/news/crescita-lega-matteo-salvini-elezioni-voti>).

Italy and the post-Covid19: towards a reconfiguration of the center-right?

Italy, in mid-March of the last year, has become the European and global epicenter of the pandemic unleashed by COVID-19. This situation, in principle, served as a war riot to the Italian center-right, ready to throw blame towards the government of Giuseppe Conte and (especially) towards the European Union, for the handling that these authorities had regarding the health management of the disease (Albertazzi et al., 2021). Creating in the collective unconscious the image that "Italy is abandoned to its fate" regarding the aid promised by the EU. This has helped more sovranist and conservative right-wing parties, such as the case of FDI, under the leadership of Giorgia Meloni, to consolidate their electoral acceptance from mid-2020 onwards (Bruno & Downes, 2020; Bruno et al., 2021), reaching out an impressive 19% in the last electoral polls of May 2021, displacing nothing more and nothing less than Silvio Berlusconi's FI, and threatening to steal the limelight from the charismatic Matteo Salvini (Bruno, 2021).

Regarding what was previously argued, the research questions that trigger our work are the following: What transformations initiate (and

consolidate?) The Covid19 crisis on the Italian right? What strategies does the Lega de Salvini develop to continue positioning itself as the first party in Italy? How will the center-right alliance continue for 2022-23?

Before asking about the reconversion, there is a new government crisis that leads to the end of the Conte bis: the *Italia Viva* (IV) of Matteo Renzi, one of the parties integrated into the Conte Bis government, on January 13rd 2021 withdraws its two ministers Teresa Bellanova (Agriculture) and Elena Bonetti (Family and Equality), and the Foreign Undersecretary Iván Scalfarotto. But not only that: in addition to being part of the Council of Ministers, the parliamentary bloc of IV was essential for the survival of the coalition (and to retain its majority in the Senate). In this way, by losing that support, a new political crisis is consolidated in the Italian Republic, with a Legislature virtually destined to search for a new majority in both chambers. As planned (and after meeting with the President of the Republic Sergio Mattarella) Conte resigns from the Presidency of the Council of Ministers. And from the round of consultations initiated, President Mattarella entrusts the formation of a new government to the former president of the ECB, Mario Draghi (Albertazzi et al., 2021).

The new government headed by Draghi, a product of the consensus pact of the majority of the Italian party, with the exception of the party led by Meloni, quickly explicitly stated its main political objectives: 1) to resolve the institutional crisis; 2) administer and execute the recovery fund plan; and 3) guarantee the vaccination process against Covid19 throughout the national territory (Albertazzi et al., 2021). Now, analysing the political dynamics of the current scenario, we see how the Centre Right Coalition (CRC) is changing within itself: FI and LSP agree to join the government coalition, opting to support Draghi in



order to get Italy out of the stagnation in which it had been left after the Conte governments ended, as soon as possible.

As we previously mentioned, the centre-right coalition was affected by the expansion of the pandemic in the *Bel Paese*, resulting in a clear differentiation between the two main parties in terms of political polls: LSP and FDI: it is possible to observe an ideological right more positioned and radical in the force commanded by Giorgia Meloni, and a more pragmatic liberal conservatism in the party led by Salvini.

In this sense, statements to the press by Meloni were blunt during the lockdown adopted in 2020: "First they ask for sacrifices from Italian companies to adopt a lockdown during Christmas, then they reevaluate everything without giving precise indications on new procedures, leaving millions of citizens in total uncertainty"⁸. These types of initial statements allow a glimpse of the FDI as the only opposition party a posteriori, with the formation of the Draghi government.

In reference to the force led by Matteo Salvini, from the beginning they reflected the intention of presenting not only health proposals but also aimed at alleviating the country's companies, that is, economic measures:

The State must intervene in major crises, discussing with the EU some flexibility, of course. At this time, the health alarm must be contained. But the economic

one will last longer. The forecast is a recession. There are sectors that will need two years to recover⁹.

As for the impact of these positions on Italian electoral acceptance, since mid-2020 a takeoff of the FDI was glimpsed over its companions on the center-right: FI and LSP. This could continue to be observed gradually in 2021, where the FDI came to climb to the first position of political preferences, taking into account that only this party is outside the long coalition of government headed by Mario Draghi; and this continues to this day¹⁰. It is also important to point out that, since the Lega is once again in the government, it is expected that the management will wear out, and that is why it will be advanced by Meloni's party.

So that, before analysing the role of the League, let's see what happened with FDI and Giorgia Meloni. As we know, the political force led by the Roman journalist is the most radicalized faction of the Italian right-wing coalition, mainly for three deep-rooted reasons: a) a strong national populist component, inherited from the defunct *Alleanza Nazionale* party (AN, National Alliance); b) a strong imprint linked to popular conservatism, insofar as the Italian identity is perceived as Christian, Catholic, and founded on the traditional family (wife, husband, and children); and c) a very critical position of the European Union, fundamentally of the treatment towards Italy and its industrial and agricultural sector (north and south). In this sense, all these factors, together with the growing popularity of Meloni herself, ended up configuring a

8 *Il Tempo* (18 de diciembre 2020): Governo di irresponsabili. La furia della Meloni sul lockdown di Natale. Online: <https://www.iltempo.it/politica/2020/12/18/news/giorgia-meloni-contro-governo-conte-ritardi-dpcm-lockdown-natale-irresponsabili-cinici-25590831/>; Own Translation.

9 Verdú, D. (3 de marzo de 2020). Salvini: "El Gobierno italiano es incapaz de gestionar la emergencia del coronavirus". *El País*. Online: <https://elpais.com/internacional/2020-03-03/salvini-el-gobierno-italiano-es-incapaz-de-gestionar-la-emergencia-del-coronavirus.html>.

10 Coluzzi, T. (17 de diciembre de 2021). Sondaggi politici, Fratelli d'Italia torna primo e stacca il Partito Democratico. *FanPage*. Online: <https://www.fanpage.it/politica/sondaggi-politici-fratelli-ditalia-torna-primo-e-stacca-il-partito-democratico/>; Own Translation.

current scenario in which this force is gaining popular acceptance day by day, and today it is ranked first in electoral preferences:

The Brothers of Italy of Giorgia Meloni received 21% of support – emerging as the country’s most popular political party. The League of Matteo Salvini could take 20% of the popular vote, according to the poll. This situation could significantly impact the future of politics in Italy. (Bruno, 2021)

Now, returning to Matteo Salvini’s League, in recent months a partial loss of political support has been observed, on the part of the Italian electorate, especially after the motion of confidence and integration into the new Draghi extended coalition government: Above all, there is an orientation of very changing proposals, by following a clear pragmatism (for example, now adopting a more liberal and even pro-European policy cut). Besides, the adoption by LSP of a populist national strategy is a question that is strongly discussed indoors: the *old* League demands successful political and economic results, in order to keep maintaining the preeminence of the North over the rest of the territory.

However, Silvio Berlusconi’s intention was revealed from FI to unify a fundamental part of the centre-right together with Salvini’s party (like the PDL of past years): this would bring greater support to the figure of Matteo Salvini to be anointed Premier of the Republic in the next political elections (Europapress, 2021), thus reducing the chances of Meloni.

Finally, we must ask the following questions, facing a future scenario:

1. What will happen in the right-wing coalition if the unification between Berlusconi and Salvini is privileged, taking into account the drive and anchoring of the FDI in the south-central territory?

2. What will happen in the future with FI, given

the migration of votes from this party to the *LeGa*?

3. Will the equilibrium of the CRC, until now constant, be broken?

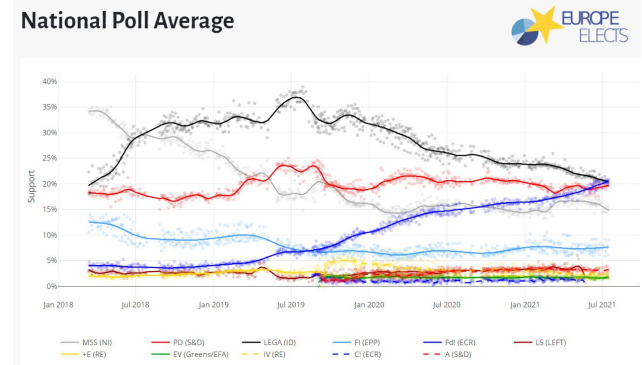


Figure 3. Political acceptance in Italy (September). Source: @ Europeanelects (www.twitter.com/Europeanelects)

Discussion and conclusions

From the beginning of this paper, we have analysed the trajectory of the party currently headed by Matteo Salvini, from its institutionalization in 1991 to the days of populist national strategy. In this sense, we have been able to consider the various moments that the formation experienced from its beginnings to the present, not without ignoring the various dynamics that were presented in the panorama of Italian politics. In fact, Schedler (2008) argues that:

Since the mid-1980s, and especially since the symbolic *annus mirabilis* of 1989, numerous anti-political-establishment parties have entered the political arena in both old and new democracies. Often described as populist or extremist, these new confrontational parties paint vivid, multi-colored images of political failure. They accuse established parties of forming an exclusionary, indifferent, and irresponsible cartel, and graphically depict public officials as a homogeneous class of lazy, incompetent, self-enriching, and power-driven



villains. (2008: 123)¹¹

Here we can infer the inextricable relationship between the process raised in Western Europe (and that does not escape Italy, of course) and the rising discredit of the traditional political class, which was explained before. But the author also emphasizes the triad that by definition makes up this type of party forces, with the following elements: 1) traditional political class (villain); 2) the people (victim); and 3) the anti-system actor (redeemer); which amplifies the existence of the conflict: for example, let's take the case of Bossi's old Lega: as a redemptive hero or actor, he comes to safeguard the Nord (victim) from the "thieving Rome" (villain).

So far, we can understand the logic that this type of disruptive actor follows. Even so, it is necessary to promptly answer the following question: what specifically is an Anti-System Party (ASP)? For this we will consider two "classic" definitions: a) on the one hand, ASP as "one capable of undermining the legitimacy of the political regime to which it opposes" (Sartori, 1976: 132)¹²; b) on the other, a more recent definition (Capoccia, 2002; Zulianello, 2017) that alludes to two issues: the first, ASP as an actor capable of activating the polarization of the political system; and the second, of an ideological nature, as the opposition of a party to any of the defining properties of the democratic system.

Theoretically reconsidering some elements of the conceptual definition, we were referring to the role predominantly oriented towards opposition to the traditional political elite. But could we consider the political force of Bossi and Salvini that way? We have seen how this growing actor, from an initially

distant role, alien to the *political class* and opposition (Schedler, 2008), becomes an active participant in the system that it considers corrupt and alienated, mainly by participating in the Berlusconi governments (Albertazzi & McDonnell, 2005; Albertazzi et al., 2018). So, the reality is that the LN (currently LSP), to date, is the party with the longest existence in the country, and is far from being an option *outside* the system, but quite the opposite: it has a vocation to take government affairs for oneself and to be able to change the values of current Italian democratic life *from within*.

Finally, and returning to some questions that have been presented in the previous section, we can conclude on three critical episodes looking at the future of Italy: 1) first, the fragmentation of the Italian political system, and the progressive radicalization of the discourse of FDI and Meloni; 2) a Berlusconi, more current than ever, who acts as shipowner for the CRC; 3) a Salvini that is much more moderate than in 2017 and 2018, compared to issues such as the EU and LGBTI rights, for example. Thus, the arguments presented are not all said and nothing seems to be definitive in the political arena of *Bel Paese*¹³, and from this wealth (in terms of dynamics and processes) the interest in their study is fed back.

References

AKKERMAN, Tjitske (2017). "Populist Parties in Power and their Impact on Liberal Democracies in Western Europe. Populist Parties of Latin America: The Cases of Argentina and Ecuador". En: HEINISCH, Reinhard; HOLTZ-BACHA, Christina & MAZZOLENI, Oscar

11 Translation made by the author of this article from the original work in Spanish.

12 Idem note Nro. 11.

13 In English, *Beautiful Country*.



- (eds.). *Political Populism. A Handbook*. Nomos.
- ALBERTAZZI, Daniele & GIOVANNINI, Arianna (2015). "Surviving the perfect storm: Italy after the 2013 elections". En: *Journal of Modern Italian Studies*, Vol. 20, Nro. 4, pp. 427-437. doi: 10.1080/1354571X.2015.1066110.
- ALBERTAZZI, Daniele & MCDONNELL, Duncan (2005). "The Lega Nord in the second Berlusconi government: in a league of its own". En: *West Europeans Politics*, Vol. 28, Nro. 5, pp. 952-972. doi: 10.1080/01402380500310600.
- ALBERTAZZI, Daniele, GIOVANNINI, Arianna y SEDDONE, Antonella (2018). "'No regionalism please, we are Leghisti!' The transformation of the Italian Lega Nord under the leadership of Matteo Salvini". En: *Regional & Federal Studies*, Vol. 28, Nro. 5, pp. 645-671. doi: 10.1080/13597566.2018.1512977.
- ALBERTAZZI, Daniele; BONANSINGA, Donatella; & ZULIANELLO, Mattia (2021). "The right-wing alliance at the time of the Covid-19 pandemic: all change?". En: *Contemporary Italian Politics*, Vol. 3, Nro. 2, pp. 181-195. doi: 10.1080/23248823.2021.1916857.
- BIORCIO, Roberto (1999). "La Lega Nord e la transizione italiana". En: *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Vol. 1. doi: 10.1426/1640.
- BRUNO, Valerio Alfonso & DOWNES, James (2020). "The case of Fratelli d'Italia: how radical-right populists in Italy and beyond are building global networks". En: *Democratic Audit*, 27 Feb, online: <https://www.democraticaudit.com/2020/02/27/the-case-of-fratelli-ditalia-how-radical-right-populists-in-italy-and-beyond-are-building-global-networks/>.
- BRUNO, Valerio Alfonso (2021). "Does Italy's Center-Right Coalition Have a Political Future?". En: *Fair Observer*. Online: <https://www.fairobserver.com/politics/valerio-alfonso-bruno-far-right-league-fratelli-ditalia-matteo-salvini-giorgia-meloni-silvio-berlusconi-italy-politics-news-18881/>
- BRUNO, Valerio Alfonso; DOWNES, James, & SCOPELLITI, Alessio (2021). "Warning signs: From Northern to Southern Italy, the Radical Right Fratelli d'Italia is on the march". En: *Center For Analysis on The Radical Right*, 28 may, online: <https://www.radicalrightanalysis.com/2021/05/28/warning-signs-from-northern-to-southern-italy-the-radical-right-fratelli-ditalia-is-on-the-march/>.
- CASULLO, María Esperanza (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* Siglo XXI Editores.
- COLUZZI, Tomasso (17 de diciembre de 2021). "Sondaggi politici, Fratelli d'Italia torna primo e stacca il Partito Democratico". En: *FanPage*. Online: <https://www.fanpage.it/politica/sondaggi-politici-fratelli-ditalia-torna-primo-e-stacca-il-partito-democratico/>.
- DOWNES, James; LAM, Andrew & LOVELESS, Matthew (2018). "Opening up Pandora's box? How centre-right parties can outperform the radical right on immigration". En: *LSE Blog - EU Politics*. Online: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2018/10/25/opening-up-pandoras-box-how-centre-right-parties-can-outperform-the-radical-right-on-immigration/>.
- IL TEMPO (18 de diciembre 2020). "Governo di irresponsabili. La furia della Meloni sul lockdown di Natale". Online: <https://www.iltempo.it/politica/2020/12/18/news/giorgia-meloni-contro-governo-conte-ritardi-dpcm-lockdown-natale-irresponsabili-cinici-25590831/>.
- LACLAU, Ernesto (2013). *La razón populista*. Fondo de



- Cultura Económica.
- LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2006). *Hegemonía y estrategia socialista*. Siglo XXI Editores.
- MASTROPAOLO, Alfio (2017). "Populism and Representation". En: HEINISCH, Reinhard; HOLTZ-BACHA, Christina & MAZZOLENI, Oscar (eds.). *Political Populism. A Handbook*. Nomos.
- MOFFITT, Benjamin & TORMEY, Simon (2014). "Rethinking Populism: politics, mediatisation and political style". En: *Political Studies*, Vol. 62, Nro. 2, pp. 381-397.
- MOUFFE, Chantal (1999). *El retorno de lo político*. Paidós.
- MUDDE, C. (2000). *The ideology of the Extreme Right*. Manchester University Press.
- MUDDE, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press.
- MUDDE, Cas (2010). "The populist radical Right: a pathological normalcy". En: Eurozine (on line): <https://www.eurozine.com/the-populist-radical-right-apathological-normalcy/>.
- MUDDE, Cas (2017). *The Populist Radical Right*. Routledge.
- MUDDE, Cas (2019). *La Ultraderecha Hoy*. Paidós.
- PUCCIARELLI, Matteo (2019). "Salvini ascendant". En: *New Left Review*, Nro. 116/117 (Mar Jun 2019). Online: <https://newleftreview.org/issues/1116/articles/salvini-ascendant>.
- REVELLI, Marco (2019). *The New Populism: Democracy Stares into the Abyss*. Penguin Random House.
- ROBERTS, Kenneth (1995). "Neoliberalism and the transformation of Populism in Latin America: the Peruvian case". En: *World Politics*, Vol. 48, Nro. 1, pp. 82-116.
- ROVIRA KALTWASSER, Cristobal; TAGGART, Paul; OCHOA ESPEJO, Pedro; y OSTIGUY, Pierre (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford University Press.
- SARTORI, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- SCHEDLER, Andreas (1996). "Los partidos Antiestablishment Político". En: *Este País*, Nro. 68 (noviembre de 1996).
- VERDÚ, Daniel (3 de marzo de 2020). "Salvini: 'El Gobierno italiano es incapaz de gestionar la emergencia del coronavirus'". *El País*. Online: <https://elpais.com/internacional/2020-03-03/salvini-el-gobierno-italiano-es-incapaz-de-gestionar-la-emergencia-del-coronavirus.html>.
- WEYLAND, Kurt (2001). "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics". En: *Comparative Politics*, Vol. 34, Nro. 1, pp. 1-22.
- ZULIANELLO, Mattia (2017). "Anti-System Parties Revisited: Concept Formation and Guidelines for Empirical Research". En: *Government & Opposition*, Vol. 53, Nro. 4, pp. 653-681.

Fecha de recepción: 15 de octubre de 2021.

Fecha de aceptación: 6 de diciembre de 2021.

CONSTRUCCIÓN DE SOFTPOWER CHINO: EL EFECTO EMPUJE DE LA IMAGEN PAÍS GRACIAS A LA PANDEMIA COVID

CONSTRUCTION OF CHINESE SOFTPOWER: THE PUSH EFFECT OF THE COUNTRY'S IMAGE THANKS TO THE COVID PANDEMIC

M. Julia Gianello Ferrandiz

CEA - FCS - Universidad Nacional de Córdoba

juligianello@hotmail.com



Julia Gianello es Maestranda en Relaciones Internacionales en el Centro de Estudios Avanzados (FCS-UNC) y Contadora Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC. Es integrante del Proyecto subsidiado por Secyt Entre Cumbres –borrascosas– y cambios políticos: la actuación de la Argentina ante los diálogos de agenda del G20 (2018-2022).



Resumen || Durante la pandemia COVID-19, China ha seguido consolidando su poder y la proyección de su marca país de cara al mundo diferenciándose de muchos países de Occidente, los cuales proyectaron imágenes confusas y conflictivas. China, por el contrario, se ha mostrado como un claro líder mundial; ha llevado adelante diversas acciones vinculadas con el *softpower* que le han permitido manejar con éxito esta pandemia. En el presente trabajo se analiza: su soberanía sanitaria: el Estado chino como proveedor mundial de un bien escaso y necesario; el uso de la diplomacia de las vacunas: las mismas han sido destinadas a lugares geopolíticos estratégicos y en consonancia con sus estrategias comerciales y económicas; la cultura china y su respeto por la vida: China se diferencia en lo discursivo y en el terreno en cuanto a su ponderación de la vida por sobre lo económico; el rol de los medios de comunicación: con un papel ofensivo y con enfoque crítico en EE.UU y Europa; la diplomacia cultural: China es un estado moderno, altamente flexible y esto le permitió continuar con sus estrategias de diplomacia cultural; finalmente, las industrias culturales y creativas: las cuales no detuvieron su vertiginoso crecimiento frente a la pandemia actual.

Palabras clave || Softpower chino, Pandemia COVID19, Soberanía sanitaria, Diplomacia de las vacunas, Medios de comunicación

Abstract || During the COVID-19 pandemic, China has continued to consolidate its power and the projection of its country brand in the world, differentiating itself from many Western countries, which projected confusing and conflicting images. China, on the other hand, has shown itself to be a clear world leader; It has carried out various actions related to soft power that have allowed it to successfully manage this pandemic. This paper analyzes: its health sovereignty: the Chinese State as a world supplier of a scarce and necessary good; the use of vaccine diplomacy: they have been destined for strategic geopolitical locations and in line with their commercial and economic strategies; Chinese culture and its respect for life: China differs discursively and on the ground in terms of its weighting of life over economics; the role of the media: with an offensive role and a critical approach in the US and Europe; cultural diplomacy: China is a modern, highly flexible state and this allowed it to continue with its cultural diplomacy strategies; finally, the cultural and creative industries: which did not stop their dizzying growth in the face of the current pandemic.

Keywords || Chinese softpower, Pandemic COVID 19, Health sovereignty, Vaccine diplomacy, Media



Introducción

A más de un año y medio de la declaración de la pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (OMS) causada por el nuevo coronavirus SARS-COV-2 o COVID-19, Xi Jinping ha seguido consolidando su poder en China y la proyección de la marca de su país en el mundo. China sigue apostando fuertemente por el *softpower*, usando esta herramienta en todas las esferas de la realidad, y la pandemia le ha venido como un efecto empuje en este sentido, colaborando con el trabajo que se viene realizando en las últimas décadas desde el Partido Comunista (Lima, 2021).

Mientras que muchas de las potencias occidentales, principalmente Estados Unidos y los estados más fuertes de la Unión Europea, han proyectado una imagen mundial de conflicto por falta de acuerdos sanitarios, sociales, políticos, culturales y económicos en sus estrategias de manejo de la pandemia, China, muy por el contrario, se ha mostrado como un claro líder mundial. El país ha manejado la pandemia de manera estratégica y exitosa, mostrando un norte siempre claro, y esto ha convertido al gobierno chino a los ojos del mundo en un gobierno superior al de muchas democracias occidentales. China, una vez más frente a la pandemia, se levanta como “el sol naciente” mientras que Occidente “cae en el ocaso”.

En este trabajo nos proponemos indagar sobre algunas acciones que, según consideramos, tienen fuerte vinculación con el *softpower* y que han sido claves para colocar a China en esta historia de éxito de manejo de la pandemia.

Por la complejidad de la temática y su extensión, hemos realizado un recorte, identificando

aquellos temas que presentan mayores puntos de contacto con lo que venimos estudiando¹.

Soberanía sanitaria

Tras una frenética carrera entre potencias – que rememora lo que fuera la carrera armamentista entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría– por lograr el primer patentamiento de las vacunas contra el COVID-19, China logró ser el segundo país del mundo, tras la salida de la vacuna rusa, en producir su propia vacuna, desplazando de este modo a Estados Unidos. Si bien se intentó en reiteradas oportunidades –aunque con más énfasis en los primeros tiempos de su salida– desprestigiar su efectividad a través de los medios de comunicación masivos, haciendo alusión al supuesto hermetismo de la comunidad científica china en cuanto a dar a conocer los resultados de la misma al mundo (algo muy similar a lo que tuvo que transitar Rusia), lo cierto es que las publicaciones científicas dan cuenta de que la vacuna china es tanto más e inclusive igual de efectiva contra el virus que muchas otras (Mena Roa, 2021).

De este modo, los chinos han logrado expandir sus vacunas efectivas y a bajo costo en una gran proporción del globo (Dannemann, 2021). Con este hito dan cuenta de que su Estado puede convertirse en un proveedor estratégico de alta calidad de un bien mundial necesario y que no necesita de Occidente para ello.

Diplomacia de las vacunas

A diferencia del fuerte proteccionismo y

1 El presente artículo se desprende de investigaciones realizadas en el marco del Proyecto *Entre cumbres –borrascosas– y cambios políticos: la actuación de la Argentina ante los diálogos del G20 (2018-2022)*, aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SeCyT) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).



desorden que giró en torno a las vacunas y su administración a nivel mundial por parte de la Unión Europea y sobre todo Estados Unidos (Mena Roa, 2021), China, con su vacuna desarrollada rápidamente, comenzó a exportarla a los distintos países del mundo: Venezuela, Bolivia, Argentina, Indonesia, Turquía, entre otros (Belenguer, 2021). En esto se diferenció drásticamente de las potencias de Occidente al hacerlo inclusive antes de haber vacunado a gran parte de su propia población. Este hecho fue visto con muy buenos ojos por los países pobres en vía de desarrollo, los cuales recibieron a tiempo y en grandes cantidades donaciones de dosis de la vacuna china. Hace algunos meses, Estados Unidos, luego de complejas negociaciones que responden a intereses que nada tienen que ver con la cuestión sanitaria, ha comenzado a exportar los excedentes de dosis que poseen, producto de que su misma población ha decidido en gran porcentaje no vacunarse (Mars, 2021).

En cuanto a los estados destinatarios de estas se destacan las regiones del Caribe y América del Sur; Argentina puntualmente ha sido uno de los países que más dosis ha recibido al día de hoy. Sin dudas, si miramos con una visión más profunda y crítica podemos comprender que los destinos no son casuales. China posee, desde el año 2000, una política de *diplomacia de la deuda*. Esta estrategia china consiste en otorgar préstamos a tasas extremadamente baratas en comparación a las tasas que se ofrecen en el mercado a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo para que puedan llevar a cabo proyectos de infraestructura que resultan muy necesarios para sus economías; de este modo, las economías de dichos países se convierten en acreedores que los chinos consideran estratégicos.

Para la región latinoamericana, la estrategia de la *diplomacia de la deuda* se inauguró con

la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999; sus ideas socialistas le dieron China la entrada al continente para luego irse acercando a las demás naciones hasta alcanzar a Chile y Argentina. Si bien China posee una larga data de relación con el Perú, fue su apertura en esta década la que catapultó al gigante asiático como opción comercial del nuevo continente. Estos fuertes vínculos comerciales se sostienen y crecen entre las naciones por ser estas economías complementarias (Hannig, 2019).

En definitiva, el mensaje de más fácil lectura es que China, a través de esta acción, sigue apostando por el multilateralismo, la cooperación internacional y el desarrollo económico para todos los países. Leyendo un poco más en términos de *softpower*, se podría afirmar que la *diplomacia de las vacunas* ha sido una acción estratégica para reforzar la ya establecida *diplomacia de la deuda* y buscar proteger los intereses en los cuales vienen invirtiendo fuertemente en los últimos 20 años.

La cultura china de respetar la vida

China reprueba la politización del sufrimiento humano y entiende que en muchos estados la economía ha sido puesta por encima de la salud pública, la política ha triunfado sobre la ciencia y que las elecciones son más importantes que el COVID (BBC News Mundo, 2020).

Estados Unidos, a los ojos chinos y del mundo, ha actuado bajo esos parámetros y esto ha generado la pérdida de su credibilidad como el defensor mundial de los derechos humanos, hecho que se ha asentado más aún con su retirada de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la imposición de restricciones al comercio internacional y el intento de monopolizar las vacunas.



En definitiva, el mensaje es que China, ante todo, respeta la vida y se diferencia de aquellos estados que no lo hacen en los hechos, aunque sí desde lo discursivo.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación chinos han adoptado un enfoque mucho más beligerante durante estos años de pandemia, cuyo blanco principal es Estados Unidos (Gil, 2020).

Los periódicos chinos, de manera cotidiana, realizan resúmenes de noticias de medios de comunicación externos; a través de dichas selecciones y en muchos casos sin siquiera la necesidad de hacer un comentario se desprende con claridad que tienen una postura en su contra. En otras palabras, haciendo uso del *softpower* escogen noticias que critican a la gestión de la pandemia por parte de los gobiernos Occidentales o que se muestran favorables hacia China y la prensa cumple con su función de establecimiento de la agenda (*agenda setting*) y encuadre (*framing*). Naturalmente, esta tendencia se ha acentuado con la llegada de la segunda ola del virus (Lima, 2021).

Sin dudas, el tema que domina los medios de comunicación es el fracaso de Estados Unidos en la gestión de COVID-19, llegando a representarlo como un Estado fallido que convirtió *outbreak* en *out-of-control*. Los periodistas chinos apuntan que la administración actual no se esfuerza por afrontar la situación en su propio país, sino que emplea manipulación política para generar tensión en la escena internacional. Identifican como razón de este fracaso el error humano cometido por la clase política en su conjunto: el negacionismo a prepararse a pesar de las advertencias chinas, las mentiras y los prejuicios, la incompetencia y la elusión de responsabilidad

(BBC News Mundo, 2020).

Diplomacia cultural

La diplomacia es definida, desde 1900, por Funck-Brentano y Sorel (1900: s/d) como “la ciencia de la constitución social y política de los Estados y el arte de conciliar los deberes, los derechos y los intereses. Su objetivo es mantener, afirmar y desarrollar las relaciones pacíficas entre los Estados”. Profundizando en el concepto de diplomacia cultural, Hong (2011) sostiene que es un esfuerzo, por parte de un actor internacional, para promover la cultura nacional, impactar en las opiniones del público en el extranjero y construir integridad y credibilidad a través de los intercambios culturales.

Mark (2009: s/d) delimita la diplomacia cultural como “el despliegue de la cultura de un país con la meta de brindar apoyo a sus objetivos de política exterior”. Asimismo, resalta la necesidad de explotar óptimamente el recurso de la diplomacia cultural y comprender sus contribuciones a mejorar la imagen en el exterior y, asimismo, aumentar el sentido de pertenencia y la cohesión social al interior.

Durante estos años de pandemia, la diplomacia cultural china se ha mantenido fuerte. Centrando nuestro interés en Latinoamérica, podemos afirmar que China rápidamente adaptó sus agendas al nuevo formato virtual. Los institutos Confucio (en Chile hay dos; en Argentina, tres; en México, cinco; y en Brasil, diez, por ejemplo) siguieron realizando sus actividades culturales y políticas entregando una visión de China y su cultura a los ciudadanos extranjeros, además de enseñar mandarín y de realizar actividades culturales, académicas y de diplomacia entre personas. Los centros de estudio, *think tanks* y las becas continuaron funcionando bajo esta nueva modalidad.



El mensaje es claro: China es un estado moderno, de respuesta ágil, que supo adaptar el tendido de su red al contexto actual y que continuó con sus estrategias de diplomacia cultural. Si analizamos más a fondo, podemos afirmar que China siguió con su política de construcción de *softpower* a través de la continuidad del correcto funcionamiento de su diplomacia cultural; puntualmente en el caso de la región, continuó con el contrapeso a la influencia estadounidense durante estos últimos dos años.

Industrias culturales y creativas

China desde hace décadas viene invirtiendo fuertemente en este sector y esto se ha visto reflejado en el enorme crecimiento de sus industrias culturales y creativas. Este crecimiento sin dudas representa mucho más que una simple apertura cultural. Desde el año 2006 hasta nuestros días, las estrategias de apertura cultural han sido más agresivas, objetivas y acertadas, haciendo a la cultura china un material de exportación (Gutiérrez Sepúlveda, 2020).

La pandemia y el manejo eficiente de la misma no solo que no ha modificado esta tendencia alcista sino que, muy por el contrario, la ha reforzado. Enfocándonos en la industria del cine, por ejemplo, observamos que los cines chinos gozan y gozaron de un gran éxito pese a los aforos que se impusieron como parte del kit de medidas draconianas implementadas por el partido comunista. Durante el 2020 se estrenó la película *The Eight Hundred*, que recaudó unos 460 millones de dólares alrededor del mundo y llegó a ocupar el primer puesto de las películas más taquilleras del 2020. La trama se centra en la defensa de la ciudad de Shanghái en la guerra sino-japonesa del año 1937.

Posteriormente, con ocasión de la fiesta nacional del día 1 de octubre, se estrenó otra serie de

películas patrióticas: *Leap, My People, My Homeland* y *Coffee or Tea?* Las taquillas sumaron 580 millones de dólares durante la Semana de Oro, siendo este el segundo mejor resultado en toda la historia del cine chino. Y para conmemorar el 70^{mo} aniversario de la Guerra Coreana se lanzó *The Sacrifice*, que recaudó 15 millones de dólares solo el primer día. El resurgimiento de la producción china va de la mano del rechazo de las películas occidentales, siendo *Mulán* el ejemplo por excelencia (Hannig, 2019).

Además del éxito económico que esto supone, se debe analizar bajo lupa lo que hay por detrás de este consumo: la industria cultural del cine viene a poner en valor el orgullo que sienten sus habitantes por su historia nacional y por el hecho de ser ciudadanos chinos. China sigue construyendo *softpower* en este rubro pese a la pandemia y los riesgos sanitarios que esta supone.

Principales conclusiones

China ha manifestado que tiene como objetivo completar la modernización socialista para el 2049, año en el que se celebrará el centenario del Estado. El *softpower* chino es el medio que viene empleando en las últimas dos décadas para la consecución de este objetivo. Este funciona creando distintos polos de influencia e instala una narrativa que proyecta la imagen que el gobierno desea: un país preocupado por la sustentabilidad, el avance científico, el desarrollo de economías emergentes y el crecimiento del mundo. La idea es que este perfil, en el mediano plazo, siga ayudando a establecer inversiones y alianzas, además de apoyo para sus campañas internacionales, como la anexión de Taiwán o la reconstrucción de la *Ruta de la Seda*. Sin duda esta estrategia viene funcionando, especialmente, en las economías emergentes, resultando experiencias



como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o la cumbre China-Celac en América Latina (desde 2014).

La pandemia se ha colado en estos diferentes polos y China la ha administrado de manera exitosa en todos ellos. A los fines de simplificar el presente análisis, podemos resumirlos en dos grandes grupos: cuestiones más vinculadas con el *hardpower*, tales como la ciencia con el desarrollo de su vacuna propia y la soberanía sanitaria que ello supone y cuestiones de administración de las dosis como proveedor mundial del bien.

Nuestra lectura es que China fue vanguardista en el desarrollo de su propia vacuna gracias a sus científicos y su tecnología de punta, por lo que no depende de terceros para lograr soluciones. Pese a ello, China no toma ventaja como sí lo hacen otras potencias y apuesta por el multilateralismo y cooperación internacional en pos del desarrollo de todos los países. Administra las vacunas de forma tal que se convierte en un proveedor mundial que honra sus compromisos, entrando oportunamente un producto escaso y de excelente calidad –en contra de la imagen negativa del *Made in China*– a los países que así se lo demandan.

Por otro lado, podemos agrupar las cuestiones más *soft* y que trabajan en el mismo sentido que las antes mencionadas. Aspectos que se vinculan de una manera más directa con su cultura, sus principios de respeto por la vida, los medios de comunicación, la diplomacia y sus industrias culturales y creativas.

En definitiva, y como señalara en su discurso ante la Asamblea General de la ONU Xi Jinping, China no pretende entrar ni en guerras calientes ni en frías con ningún Estado (Página 12, 2020). China presenta un modelo de éxito en la gestión de la pandemia, en un claro contraste con la polarización y las protestas en el Occidente. Ni la pandemia ha

logrado torcer el rumbo que China comenzó en el año 2006 y ha continuado con la búsqueda de recuperar su lugar legítimo en el mundo de una forma pacífica, siguiendo los valores confucianos, abogando por el multilateralismo y la cooperación internacional y haciendo del *softpower* su mejor aliado.

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE ZAMORA, Sergio (2011). "Joseph. S. Nye, Jr., The future of Power, Nueva York, Public Affairs, 2011" [Reseña de libro]. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, Nro. 94, pp. 206-209.
- BBC NEWS MUNDO (30 de diciembre de 2020). Coronavirus en China: cómo los medios del Estado y la censura reescribieron la historia de la covid-19. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55472173>.
- BELENGUER, Lolita (24 de febrero de 2021). El mundo se divide por la vacuna de la Covid: la pelea por el 'oro líquido' y dominar el suministro. *20 Minutos*. <https://www.20minutos.es/noticia/4595281/0/geopolitica-de-la-vacuna-de-la-covid-oro-liquido-para-las-potencias-mundiales/>.
- DANNEMANN, Victoria (8 de marzo de 2021). América Latina: ¿cuánto cuesta vacunar contra el COVID? *DW*. <https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-cu%C3%A1nto-cuesta-vacunar-contra-el-covid/a-56806925>.
- FUNCK-BRENTANO, Frantz & SOREL, Albert (1900). *Précis du Droit des gens*. París: Troisième Édition.
- GIL, Tamara (18 de marzo de 2020). Coronavirus: cómo el virus se volvió parte de la "guerra" política entre EE.UU. y China. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/>



- noticias-internacional-51938799.
- GUTIÉRREZ SEPÚLVEDA, Sebastián (2020). "Relaciones internacionales: El poder blando en la política exterior y su aplicación por parte de China". En: *Revista de Marina*, Vol. 137, Nro. 976, pp. 23-30.
- HANNIG, Sascha (2019). El encanto del dragón: la estrategia china de influencia en América Latina. *Fundación para el Progreso*. <https://fppchile.org/es/blog/el-encanto-del-dragon-cual-es-la-estrategia-china-de-influencia-en-america-latina/#:~:text=El%20encanto%20del%20drag%C3%B3n%3A%20la%20estrategia%20china%20de%20influencia%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina,-Autor%3A%20Sascha%20Hannig&text=Hard%20power%3A%20el%20hard%20power,t%C3%ADpicas%20manifestaciones%20de%20hard%20power>.
- KOKINOVA, Ina (19 de septiembre de 2021). La opinión pública de China sobre Occidente en los tiempos de COVID-19. *Relacionate y Punto*. <https://relacionateypunto.com/la-opinion-publica-de-china-sobre-occidente-en-los-tiempos-de-covid-19/>.
- LIMA, Lioman (31 de marzo de 2021). Cómo la pandemia de coronavirus sirvió para que Xi Jinping consolidara un poder en China como no se veía desde los tiempos de Mao. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56423592>.
- MARK, Simon (2009). *A greater role for Cultural Diplomacy*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- MARS, Amanda (19 de julio de 2021). La pandemia de los no vacunados lastra a Estados Unidos. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2021-07-20/la-pandemia-de-los-no-vacunados-lastra-a-estados-unidos.html>.
- MENA ROA, Mónica (6 de abril de 2021). La UE ha exportado el 42% de las vacunas contra la COVID-19 que ha producido. *Statista*. <https://es.statista.com/grafico/24566/numero-de-dosis-de-vacunas-anti-covid-19-producidas-y-exportadas/>.
- MENA ROA, Mónica (6 de mayo de 2021). ¿Qué tan eficaces son las vacunas contra la COVID-19? *Statista*. <https://es.statista.com/grafico/23569/eficacia-estimada-de-los-candidatos-a-vacuna-en-la-prevencion-de-la-covid-19/>.
- PÁGINA 12 (22 de septiembre de 2020). Xi Jinping en la ONU: "No tengo intención de pelear ni una guerra fría ni una caliente con ningún país". *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/293849-xi-jinping-en-la-onu-no-tengo-intencion-de-pelear-ni-una-gue>.

Fecha de recepción: 9 de agosto de 2021.

Fecha de aceptación: 8 de diciembre de 2021.

ESTADO Y GLOBALIZACIÓN EN CHINA: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE LOS AÑOS DE REFORMA Y APERTURA 1978-1998

THE STATE AND GLOBALIZATION IN CHINA: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES DURING THE REFORM AND OPENING UP YEARS 1978-1998

Gonzalo Ghiggino

Universidad Nacional de Córdoba
gonzaloghiggino@outlook.com



Gonzalo Ghiggino es Doctor en Estudios Globales (2019) por la Shanghai University, Master en Relaciones Internacionales (2014) por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y Licenciado en Historia (2009) por la misma casa de estudios. Becario en la China University of Political Science and Law de Beijing en el 2012. Su campo de estudio abarca las relaciones entre Argentina, América Latina y China, así como también la Globalización, el rol de China y los impactos en los países emergentes. Es autor de numerosas publicaciones sobre la Integración Latinoamericana, las relaciones entre China, América Latina y Argentina en el contexto de cambio en el escenario internacional desde el fin de la Guerra Fría. Ha participado de congresos y conferencias en Estados Unidos, China, España, Chile y Argentina al tiempo que ha dictado seminarios tanto en China como en Argentina. Ha sido miembro, desde sus inicios, del CIMI-SHU (Centro de Investigación Mixto Internacional Globalización y Sociedad) entre Shanghai University y el CEIL-CONICET, y miembro del Centro de Estudios de Países Hispánicos de South West University de Chongqing. Actualmente se desempeña como profesor e investigador en el Área de Estudios Internacionales del CEA/FCS de la Universidad Nacional de Córdoba, y es miembro de la Red Argentina de Profesionales para la Política Exterior (Red APPE).



Resumen | | En el presente artículo analizaremos el rol de las políticas públicas durante el periodo de reforma y apertura que va desde sus inicios en 1978 hasta el año 1998. Planteamos que, durante esos años, los cambios producidos por la globalización tuvieron un impacto transformador en China que, a diferencia de los países occidentales, esta transformación estuvo conducida por las políticas estatales implementadas por el gobierno chino a partir de 1978 y profundizada en los años noventa. Esto significó tanto el desarrollo económico del país como la modernización del Estado y la consolidación burocracia estatal. Las discusiones políticas y el liderazgo del Partido Comunista serán cruciales para que este proceso tenga un resultado positivo.

Palabras clave | | Estado, Globalización, China, Políticas, Reforma

Abstract | | In this article we will analyze the role of public policies during the twenty-year period of reform and opening up that goes from its beginnings in 1978 to 1998. We propose that, during those years, the changes produced by globalization had a transformative impact on China, unlike Occidental countries this transformation was driven by state policies implemented by the Chinese government since 1978 and deepened in the 1990s. This meant the economic development of the country and the modernization of the State as well as the consolidation of the state bureaucracy. Political discussions and the leadership of the Communist Party will be crucial for this process to have a positive outcome.

Keywords | | State, Globalization, China, Policies, Reform



Introducción

El espacio temporal de este trabajo, que abarca los veinte años que transcurren entre 1978 y 1998, no es casual, sino que obedece a un período histórico que podemos conceptualizar bajo los cambios que se produjeron a nivel mundial con el auge de la globalización y que coincide con un periodo de grandes transformaciones internas en la República Popular China (China). En el plano internacional, los cambios producidos a partir de los años ochenta causaron un profundo quiebre con el pasado y la globalización neoliberal comenzó a tomar forma. Tras el fin de la Guerra Fría y el colapso del comunismo, las empresas multinacionales adquirieron un poder sin igual en la economía internacional al tiempo que serán determinantes en el vínculo de los países con el gran capital trasnacional. En el ámbito local, fue un período en el que el gobierno chino llevó adelante las políticas de reformas y apertura, mediante las cuales se pretendía preservar el sistema político a través del desarrollo económico, apuntalando las cuatro modernizaciones en agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología.

Dado que es fundamental su interpretación en este contexto, explicaremos, en una primera parte, qué se entiende por globalización, distinguiendo como característica general que tiene múltiples dimensiones que se superponen al mismo tiempo. Esta superposición complejiza aún más su interpretación, no obstante, definiremos concretamente el impacto económico que significó la propagación de la globalización que empieza a tomar forma en los ochenta pero que se profundiza aún más en los noventa con el fin de la Guerra Fría. El fin del socialismo real significó un triunfo tanto del capitalismo neoliberal como del gran capital y de las empresas trasnacionales, siendo estas últimas las grandes protagonistas y

beneficiarias de este proceso globalizador. Al tiempo que estas fortalecían su presencia a nivel mundial, el Estado por su parte se encontraba cada vez más en una situación de vulnerabilidad y declive. No obstante, como analizaremos, si bien este proceso tuvo consecuencias negativas en occidente, tuvo por otra parte un impacto positivo en China. Podemos considerar a este resultado, las dos caras de la misma moneda, de un mismo proceso, pero, como veremos, esto no es casual sino más bien producto de las políticas públicas del gobierno chino.

En una segunda parte, analizaremos las reformas iniciales de 1979 a 1984, y las reformas industriales graduales de 1984 a 1992. Si bien abordaremos la puesta en práctica de las primeras políticas de reforma y apertura, como la semiprivatización de las tierras comunales, y las reformas dentro de las empresas públicas de la provincia de Sichuan —que empiezan a realizarse como modo de prueba a partir de 1979—, también abordaremos los debates internos en torno a ello. Sin estos debates, tanto dentro de la cúpula gobernante del Partido Comunista como entre los economistas, no es posible comprender en su totalidad el por qué y el cómo se llevó a cabo la reforma y apertura. Este periodo, rico en debates, culminó hacia 1984, coincidente con el fin de las reformas iniciales y el inicio de las reformas industriales graduales que duraron hasta 1992. Como veremos, estas reformas industriales marcaron el inicio oficial de estas políticas, y facilitaron el ingreso de las primeras inversiones extranjeras que fueron fundamentales para el desarrollo futuro del país.

Finalmente, en una tercera parte analizaremos el impacto de la globalización en el Estado chino y su consecuente incidencia en las reformas, pero principalmente de las empresas públicas estatales hasta 1998. Cerramos esta



periodización dado que, por un lado y como lo dijimos, este período coincide con dos etapas a nivel internacional como local, muy distintivas y claves que se entrecruzan; y, por el otro, el año 1998 fue el de las últimas grandes reformas donde podemos decir que, de alguna manera, se produce el cambio cualitativo y definitivo pretendido por las políticas iniciadas veinte años antes. Esta última etapa estará signada por un impulso a las inversiones extranjeras y una mayor reconversión de las empresas públicas. Las inversiones productivas alcanzadas durante esa década incrementarán la capacidad productiva de las empresas chinas, en especial las industriales, generando un fuerte impulso industrializador. La capacidad de adaptarse al contexto globalizador por parte de las autoridades chinas hará posible adherir al gran capital transnacional sin renunciar al socialismo. Para ello, como veremos, el *socialismo con características chinas*, tanto como sustento retórico como plan de acción, será fundamental.

Globalización, capitalismo y el rol de las empresas multinacionales

Mark Juergensmeyer, referente en los estudios globales, define como elemento principal de la globalización “a la conciencia global o imaginario global, donde la actividad transnacional es la norma, y todos se ven afectados por los demás en distintas partes del planeta” (2014: 102). Este proceso es, al mismo tiempo, simultáneo y coincide con otros elementos, por lo que no podemos referirnos a un solo proceso para definir a la globalización. A menudo, hay mucha superposición entre ellos y es probable que coexistan todos al mismo tiempo, como la liberalización, la polarización, la americanización, la mcdonalización, la criollización, la transnacionalización y la balcanización (O’Byne

& Hensby, 2011).

Siguiendo a Robert Keohane y Joseph Nye (2009), la definición de “globalización” podría referirse al “globalismo”, una condición que puede aumentar o disminuir. Según ellos, “el globalismo es un estado del mundo que involucra redes de interdependencia a distancias multicontinentales. Los vínculos ocurren a través de flujos e influencias de capital y bienes, información, ideas y fuerzas, así como sustancias ambientales y biológicamente relevantes” (Keohane & Nye, 2009: 112). Sin embargo, por otro lado, un elemento que también podemos considerar que ha definido a la globalización fue el debilitamiento o la retirada del Estado como actor único con el monopolio en las relaciones internacionales, y que se tradujo en la pérdida de capacidad de acción frente a otros actores no estatales como las empresas multinacionales, por ejemplo. En este punto, el caso de lo que denominamos transacción internacional, fue paradigmático. Uno de los pilares de la globalización, a partir de los ochenta y profundizado en los noventa, ha sido el peso relativo de las transacciones y los vínculos organizativos que cruzan las fronteras nacionales. En este contexto, el acceso al capital y la tecnología dependió de alianzas estratégicas con quienes controlaban las redes de producción global (Evans, 2007).

En su dimensión económica, Juárez Centeno sostiene que:

La globalización debe ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista, caracterizada por la apertura de los sistemas económicos nacionales, el aumento del comercio internacional, la expansión de los mercados financieros, la reorganización espacial de la producción, la búsqueda de ventajas comparativas y de la competitividad que da prioridad a la innovación tecnológica. (Juárez Centeno, 2020: 53)



En toda esta secuencia, hay que destacar el rol clave de las empresas multinacionales. Analizar el efecto de estas empresas es importante dado que se han convertido en las principales portadoras de la globalización económica. Debido a su tamaño, organización y capacidad de cabildeo e influencia, han estado (y aún están) muy fortalecidas a nivel global. Pueden producir y asignar recursos de acuerdo con el principio de maximización de beneficios, al tiempo que sus expansiones globales han remodelado el mecanismo macroeconómico del funcionamiento de las economías mundiales, especialmente después de 1991 (Stallings, 2007).

Pero una condición fundamental que las hace más poderosas y con más maniobrabilidad a nivel global es el hecho de que tienen fácil acceso al capital extranjero, tanto a través de inversiones como de los mercados de capitales internacionales. Las empresas medianas y pequeñas, así como las microempresas, en cambio, tienen muchas más dificultades para obtener capital para financiar sus operaciones. No pueden recurrir fácilmente al mercado internacional, y esto depende muchas veces de cómo estén estructurados los mercados de cada país, qué tipo de normas regulan la asignación de capital y los recursos existentes disponibles para movilizar las inversiones (Stallings, 2007).

Según la investigación *Inversión extranjera directa en economías emergentes* realizada por Klaus Mayer (2005), la mayoría de las transacciones de las empresas multinacionales son interacciones bilaterales. Es decir que, por un lado, los inversionistas extranjeros se adaptan al entorno institucional, social y natural local en el diseño de sus estrategias. Por otro lado, buscan influir en el país mediante el cabildeo

político, buscando flexibilizar normas laborales o bien promoviendo leyes más suaves sobre el medio ambiente. El proyecto de inversión, a su vez, es diseñado por las casas matrices ubicadas fuera del país, configurándose el proyecto, su estructura y su estrategia a través de interacciones con el entorno local.

El análisis de Mayer encontró cuatro efectos de las inversiones en los países receptores; para esto hay que considerar que los países receptores son naciones en vías de desarrollo y, quienes invierten, son multinacionales con casas matrices en naciones desarrolladas. Esto cuatro efectos son:

Primero: las inversiones importan capital, pero en una etapa posterior el capital es repatriado mediante la remisión de utilidades o la suspensión del proyecto y, de esta manera, el país anfitrión paga los costos del capital. Sin embargo, los anfitriones aprecian el capital de inversión porque tiende a ser menos volátil que otras formas de flujos de capital. Segundo: las inversiones crean empleo, especialmente si se invierte en operaciones *greenfield*². Además, se pueden crear puestos de trabajo adicionales en proveedores locales. Sin embargo, las inversiones también pueden desplazar a las empresas locales que utilizan métodos de producción más intensivos en mano de obra y, por lo tanto, más empleo. Tercero: la inversión aumenta la inversión interna bruta, pero parte de ella puede ser financiada internamente o la entrada de capital puede aumentar el tipo de cambio y, por lo tanto, los costos de los préstamos internacionales; ambos efectos pueden llevar a desplazar la inversión local. Cuarto: la inversión genera exportaciones. Sin embargo, la inversión también genera importaciones, especialmente en el caso de inversiones de búsqueda de mercado,

2 Se denomina así a la inversión en infraestructura productiva. Es una forma de inversión extranjera directa en la cual la matriz de una empresa comienza un nuevo emprendimiento en un país extranjero.



o como el de operaciones de subcontratación que procesan componentes importados. Las empresas multinacionales suelen tener una orientación más internacional, pero esto afecta tanto a las ventas como a las adquisiciones. Por lo tanto, el efecto neto sobre la balanza comercial puede ser mucho menor de lo que sugieren los datos sobre exportaciones por inversiones (Mayer, 2005).

Para explicar el rol del Estado en este esquema de movimiento de capitales, Manuel Castells (2005) argumenta que la globalización actual (que empezó a tomar forma en los años ochenta y se consolida en los noventa) no es igual que las globalizaciones anteriores, porque está basada en tecnologías de la comunicación y la información que permiten eliminar las distancias entre países. Par Castells, la globalización

...incluye todo lo que tiene valor y excluye todo lo que no lo tiene. Por tanto, la globalización económica en sí misma ha sido y es selectiva. Por eso, los estados, los gobiernos como las empresas de cada país tratan de situarse en esa red global; porque fuera de ella no hay crecimiento, no hay desarrollo, no hay riqueza. Si no hay posibilidad de invertir capital financiero o tecnología en un país, ese país o esa región o ese sector de la población quedan marginados de la globalización. Por tanto, desde este punto de vista, la globalización tiene una lógica incluyente como excluyente, y no estamos ante una oposición Norte-Sur, sino la oposición de quién está en la red y quién no. Y en el llamado norte, hay más proporción de población en la red. (Castells, 2005: 59)

Por lo tanto, no ha sido solo la globalización de las empresas multinacionales, sino que lo que ha ocurrido es que los Estados, para poder manejar y ser parte de la globalización, han intervenido en la

misma y son los que realmente la han impulsado. Para Castells, desde la perspectiva empírica, los globalizadores han sido los Estado-nación, que se han liberalizado y desregulado, al mismo tiempo que se disponía de la infraestructura tecnológica para desarrollar esta globalización. En otras palabras, la globalización del capital o el comercio internacional no solo depende de si hay tecnología para globalizar o de la estrategia empresarial para hacerlo: depende de que los estados efectivamente liberalicen, desregulan, privaticen, eliminen fronteras (Castells, 2005).

Respecto a esto, en su libro *Big Business and State*, Susan Strange (1991) argumentaba que las relaciones entre los estados no son más que un aspecto de la economía política internacional y que, en esa economía política, los productores de riqueza —las corporaciones transnacionales— juegan un papel clave. Strange sostiene que el Estado tiene la autoridad para actuar en virtud de su papel de guardián del territorio. La legitimidad de su poder para dar o retener el acceso a su mercado internacional, sus recursos naturales, su trabajo y su capital es reconocida por otros estados y, si bien depende de las compañías multinacionales y no del Estado decidir si deben entrar, el problema es que si hay una regulación demasiado rígida, una vez que están dentro, la empresa multinacional (de propiedad extranjera) se mantendrá alejada, o saldrá, o entrará solo de una manera que minimice el riesgo (Strange, 1991).

Podríamos concluir este análisis coincidiendo con el de Susan Strange, ya que resulta bastante acertado en el caso de Occidente. Sin embargo, en el caso de China concretamente, como veremos, el resultado es bien distinto, ya que contra toda lógica de análisis, la globalización tuvo un efecto dinamizador en la economía que resultó positivo. Con esto decimos



que la globalización y sus efectos, tanto en Occidente como en China, son resultados distintos de un mismo proceso, es decir, las dos caras de la misma moneda. No obstante, como sostendremos, esto no se produjo de manera espontánea ni casual, sino más bien fue posible gracias a las políticas públicas que desde el gobierno chino se impulsaron ya desde los primeros años de la reforma y apertura.

Las políticas públicas durante el período inicial de las reformas (1978-1992)

Después de la muerte de Mao Zedong, y tras superar los conflictos políticos internos por su sucesión, la nueva conducción del Partido Comunista, liderada por Deng Xiaoping, comprendió la importancia de apuntalar cambios a nivel local que garanticen la supervivencia del sistema político. Para ello, a nivel internacional era necesario un giro en política exterior que facilite la puesta en marcha de los cambios necesarios. Por lo que, tras el reconocimiento diplomático de los Estados Unidos el 1 de enero de 1979, Deng realizó una gira por ese país donde visitó un grupo de empresas y quedó claro que la base fundamental para lograr los objetivos planteados era el desarrollo económico y tecnológico y, por añadidura para lograr esto, era necesario abrir el país a las inversiones extranjeras (Vogel, 2011).

A partir de este momento, se comienza a plantear dentro de la cúpula gobernante cómo un sistema político basado en el comunismo podía complementarse y adaptarse a la lógica del capitalismo. Es así que, a partir de este momento, el gobierno comienza a promover el *socialismo con características chinas*, que estará basado en un plan

de modernización y justificarán los profundos cambios producidos por las políticas de reforma y apertura³. La idea era pasar de una economía planificada a una economía de mercado fundada en las cuatro modernizaciones: Agricultura, Industria, Defensa Nacional y Ciencia y Tecnología (Vogel, 2011).

Este período de reformas iniciado en 1978 puede dividirse en dos partes: las reformas iniciales de 1978 a 1984, y las reformas industriales graduales de 1984 a 1992 (Kobayashi, Baobo, & Sano, 1999). Cada período tuvo sus particularidades y no siempre el resultado fue exactamente el esperado por el gobierno, de hecho, el primer período puede ser considerado más bien una especie de prueba. En realidad, no fue hasta 1984 que los líderes chinos formularon un modelo o programa de reforma económica en una decisión formal del Comité Central del Partido Comunista Chino. Una de las principales razones de esto fue que las reformas comenzaron como una serie de experimentos localizados que luego fueron adoptados por las autoridades centrales para implementar en otros lugares (Ghiggino, 2021).

También, estaba el problema de que las reformas económicas se iniciaron en el momento en que la economía nacional se encontraba en un estado de desequilibrio macroeconómico y estructural. Y, en este contexto de dificultades, era necesario tener una discusión sobre qué tipo y cómo implementar estas reformas económicas. La necesidad de éxito y la falta de experiencia teórica como práctica retrasaron el lanzamiento del modelo formal de reforma y apertura (Sun & Chan, 1987). No obstante, este fue un periodo de intenso debate político interno sobre la que significaba la apertura y la necesidad de las reformas.

3 El término *Socialismo con características chinas* será oficialmente definido por el secretario general del Partido Comunista Chino, Hu Yaobang, en el XII Congreso Nacional del Partido Comunista de China, en 1982. En esa oportunidad categorizó al *socialismo con características chinas* en siete puntos. Ver David Wei-Wei Chang (1988). *China under Deng Xiaoping*.



La discusión fue posible ya en los primeros años de la década del ochenta con la consolidación política de Deng en el poder. Durante esos años existía una interpretación sobre la realidad de la situación internacional y local, en el contexto de crisis y cambios a nivel global. Estos hechos estaban marcados por los cambios que se producían en Estados Unidos con la desregulación financiera, y Reino Unido con su programa de privatizaciones y liberalización económica. Y si bien estas políticas que se imitaron en distintas partes del globo significaron un debilitamiento del Estado y un cambio en sus funciones, en el caso chino, como veremos, fue bastante diferente dado que el Estado siempre estuvo presente en el diseño e implementación de las políticas económicas.

El acierto de las autoridades chinas radica en que comprendieron y reconocieron desde una diferente óptica la crisis a nivel internacional, lo que implicaba la nueva etapa del capitalismo global, y el impacto que ello tendría en China. A pesar de ello, desde el comienzo estaba presente el problema de plantear un debate interno después de años de agitación política, sin embargo, como dijimos, el factor de la consolidación de Deng como líder fue clave y permitió que los planteos sobre la reforma siguieran su curso (McGurk, 1998). Desde un principio, esta discusión que comenzó en 1978 estuvo a cargo principalmente de economistas chinos, dando así inicio a la etapa de pruebas de la reforma económica, y concluyó en 1986 con el final del primer período del programa. Podemos dividir este período de discusión en dos partes, la primera entre 1978 y 1982, y la segunda entre 1982 y 1986.

Durante el primer período, la discusión estuvo dominada por la generación de economistas chinos que habían estado estrechamente asociados con los líderes económicos ligados a la revolución. El período

se caracterizó por debates intensos entre esta generación, mayor y más ortodoxa, y los economistas de segunda generación menos dogmáticos, que fueron influenciados por las ideas reformistas de los economistas de Europa del Este (Sun & Chan, 1987). En cuanto al segundo período, se caracterizó por el llamado a una reforma total que subrayó el compromiso de la dirección central con un ritmo de reforma más rápido. Para 1982, se impuso en los debates el concepto teórico de los economistas de segunda generación, por sobre el conservadurismo teórico de la generación anterior. A partir de allí, la discusión giró hacia cuestiones políticas concretas, así como el problema más fundamental de redefinir el socialismo y el sistema de propiedad socialista para articular con las innovaciones institucionales arrojadas por la reforma económica (Walder, 1995).

Las primeras pruebas comenzaron a finales de 1978 en el marco de la reforma económica entre los agricultores de las zonas rurales de Sichuan y Anhui. Esta política fue alentada por el gobierno con la introducción del *sistema de responsabilidad reproductiva familiar* (Jaggi, Rundle, Rosen & Takahashi, 1993). El objetivo era descolectivizar la agricultura y enfatizar en el sistema de responsabilidad del hogar, que dividía la tierra de las comunas populares en lotes privados. Los agricultores pudieron mantener la producción de la tierra después de pagar una parte al Estado. Esto aumentó considerablemente la producción agrícola y el nivel de vida de cientos de millones de agricultores y estimuló la industria rural.

El éxito de este experimento llevó a su adopción en otros puntos del país en el transcurso de los próximos diez años. A su vez, estas políticas en las granjas fueron acompañadas de una reforma urbana. Como en el caso de la reforma rural, la reforma urbana comenzó primero en la provincia de Sichuan en el verano de 1978 con la ampliación



del *poder autónomo* en cinco empresas industriales estatales (Bagchi, 1989). La reforma en las áreas urbanas cobró impulso de a poco, lentamente en los primeros años y se concentró en la separación de la administración de la propiedad en las empresas y en otorgar autonomía a las empresas en un área mayor. Simultáneamente, varias empresas directamente dependientes del gobierno central y los gobiernos provinciales fueron transferidas a los gobiernos locales. Inicialmente, se intentó una reforma integral del sistema económico en las áreas urbanas sobre una base experimental y, para 1984, alrededor de sesenta ciudades se incluyeron en este experimento (Bagchi, 1989).

Al mismo tiempo, se implementaron reformas en el sector industrial para aumentar la productividad. Se introdujo un sistema de precio dual, en el que se permitía a la industria estatal vender cualquier producción por encima de la cuota establecida y las materias primas se vendían al precio establecido y al precio de mercado. A las empresas privadas se les permitió operar por primera vez desde la llegada del comunismo y poco a poco comenzaron a recuperar un mayor porcentaje de la producción industrial (Heilmann & Shih, 2013). En las provincias de la costa y del sur se crearon una serie de zonas económicas especiales para la inversión extranjera que estaban relativamente libres de regulaciones e intervenciones burocráticas que obstaculizaban el crecimiento económico. De esta manera, estas regiones se convirtieron en motores de crecimiento de la economía nacional.

Bajo la Ley de *Equity Joint Venture*⁴, durante los años ochenta, muchas empresas comenzaron a operar en China y tuvieron un impacto importante en

el desarrollo económico futuro (Yuan & Tsai, 2000). Un dato importante para tener en cuenta es que durante este período China, a diferencia de otros países en desarrollo, ponderó la inversión extranjera a los préstamos internacionales y, al mismo tiempo, fue el primer país entre los países comunistas en permitir la Inversión Extranjera Directa (IED). El impacto inicial durante este período de las IED fue mínimo debido a las largas demoras en la puesta en funcionamiento por problemas con los precios de los insumos, la calidad y otros. Antes de 1984, los flujos de capital eran pequeños y en efecto la IED hizo una pequeña contribución a la transferencia de tecnología o la expansión de las exportaciones. Pero después de 1984 la situación cambió radicalmente y, en los dos años siguientes, se aprobaron más de 2.000 nuevos *Joint Ventures*⁵ con 3.000 millones de dólares de inversión extranjera comprometida, de los cuales 1.000 millones ya se habían concretado a fines de 1985 (Pomfret, 1989).

Coincidiendo con el inicio de la segunda etapa de las reformas en 1984, la legislación promulgada por el gobierno cambia la situación creando un clima mucho más positivo para las inversiones. La situación mejoró precisamente cuando las políticas de reforma pasaron de ser experimentos a ser políticas oficiales de Estado. Al mismo tiempo que la condición económica comienza a mostrar algunos problemas, es el comienzo del auge de la IED en China y, con ello, del crecimiento económico. Catorce ciudades costeras abiertas fungieron como modelo para la expansión de las futuras *Zonas Económicas Especiales*. A fines de 1984 ya se habían firmado tratados de protección de las inversiones con varios países occidentales y se estaban negociando otros.

4 Podríamos traducirla como *Empresa de capital conjunto*.

5 Término utilizado para referirse a las asociaciones entre partes que comparten los riesgos y beneficios de una determinada inversión o proyecto de negocios. En este caso, asociaciones entre empresas locales y extranjeras.



Algunas de las grandes empresas multinacionales, que habían entrado con cautela en el mercado chino a principios de la década de 1980 con acuerdos contractuales, asumieron importantes compromisos de inversiones en 1984 y 1985 (Pomfret, 1989).

Pero con la inversión extranjera y el crecimiento económico comenzaron a aparecer algunos problemas. La falta de infraestructura, la burocracia, la falta de insumos y las altas tasas de inflación, entre otras cosas, dificultaron el desempeño económico. Con la desregulación de los precios de ciertos bienes, la inflación encubierta en China salió a la luz. Varios factores contribuyeron a la persistencia de la inflación desde la reestructuración económica (Wu & Chuan, 1990). A pesar de superar los acontecimientos de Tiananmen en 1989, fue evidente que el Partido Comunista tampoco pudo evitar la crisis que sufrieron los países del mundo socialista. El proceso de reforma iniciado en la Unión Soviética y los países de Europa del Este, a partir de mediados de los años ochenta, solo aceleró los acontecimientos que culminan con el fin del bloque comunista en gran parte del mundo. Promover la reforma económica junto con la reforma política fue un error cometido en la Unión Soviética que les costó el fin del sistema político, y los líderes chinos aprendieron bastante al respecto.

Durante esos años de intensa agitación política, los líderes más conservadores dentro del partido fueron destituidos por Deng. Al mismo tiempo que el mundo comunista caía en Europa, el Comité de Planificación del Estado estimó a finales de 1991 que, entre 33.000 empresas industriales estatales, solo alrededor de un tercio eran lucrativas. En los diez años que van de 1980 a 1990, la relación deuda-capital social del sector público había aumentado drásticamente del 32% al 70%. Era predecible, si todos los niveles de desempeño se mantuvieran en

ese camino, que todo el sector podría caer en la bancarrota en los próximos años (Xiaonong, 1992).

Con este panorama, Deng eligió el camino de profundizar las reformas. Un nuevo orden internacional estaba emergiendo después de la caída de la Unión Soviética. La nueva era del capitalismo global había comenzado y China se benefició de esta situación más que cualquier otro país del mundo. El final del segundo período de reformas concluye en 1992 coincidiendo con el fin del orden global caracterizado por la Guerra Fría.

Auge de la globalización neoliberal y el rol de las Empresas Públicas Estatales (1992-1998)

Después de más de diez años de reformas y aperturas graduales, a principios de la década de 1990 comienzan a realizarse cambios estructurales en la burocracia estatal, principalmente relacionada con las agencias de planificación. El tercer período de reformas iniciado por Deng Xiaoping alrededor de 1992 durante su viaje al sur se centró en leyes y regulaciones para acelerar los cambios en las *State Owned Enterprises* o SOE (conocidas en español como Empresas Públicas Estatales).

Estas leyes claves fueron: el *Reglamento sobre la transformación del mecanismo operativo de las empresas de propiedad de todo el pueblo*, el *Reglamento sobre la supervisión y control de los activos estatales*, la *Ley de sociedades*, y la *Decisión del comité central del PCCh sobre algunas cuestiones relacionadas con el establecimiento de una estructura económica de mercado socialista* (Wang, 1998). Una de las características de este conjunto de reformas fue que el gobierno cambió sus reajustes, de reformas parciales a una reforma completa. Todas estas leyes fueron diseñadas para establecer un sistema empresarial moderno, que coincidió con la exigencia



de la estructura económica del mercado socialista. Otra característica sobresaliente de este período fue que el gobierno desarrolló un nuevo concepto de reforma inmobiliaria, que pretendía ser el núcleo de la reestructuración y el desarrollo económico.

Se adoptó un modelo de reformas económicas que se desarrolló en dos direcciones, dado que el sistema de planificación preexistente que había resultado altamente satisfactorio continuó aplicándose mientras se realizaban experimentos económicos regionales a gran escala (Huyghebaert & Quan, 2011). En este sentido, la globalización económica se aprovechó y proporcionó un impulso y una base importante para las reformas llevadas a cabo. Por lo tanto, se podría entender que la serie de reestructuraciones de la burocracia económica central china desde 1990 marca la retirada del Estado intervencionista, considerándose como parte de un inevitable proceso de liberalización y desregulación económica.

Sin embargo, incluso cuando hubo fuertes presiones externas para la reforma, la clase política nacional las utilizó para justificar su propia agenda. La opción de dismantelar el poderoso aparato económico estatal promovido por el poder político, como se llevó a cabo en muchos países occidentales, no estaba destinada a la retirada del Estado. En el caso chino, no dismanteló ni llevó a cabo una desregulación de los hechos. Las reformas no se llevaron a cabo para reducir la intervención burocrática en la economía, sino para redistribuir el poder y las funciones dentro de la burocracia económica. El gobierno central chino buscó un modo de intervención enfocado y eficiente, especialmente en áreas prioritarias. La discrepancia entre la fachada (retirada del Estado y desregulación) y el papel efectivo de las burocracias estatales sugiere que, a pesar del poder omnipresente de la globalización

económica y las presiones exógenas para la reforma económica, el Estado mantuvo su papel clave en la intervención de la economía (Yun Jung, 2008).

Por otro lado, las estrategias utilizadas por el gobierno chino estuvieron orientadas a captar aquellas inversiones destinadas al sector productivo y la asociación con empresas locales a través de *Joint Ventures*. La IED en China pasó a crecer a pasos agigantados, siendo el segundo receptor del mundo y el primero entre los países emergentes hacia fines de la década. Para 1992, al inicio de la tercera etapa de reformas iniciadas por el gobierno, la IED se centró en bienes no transables. Dos años después, alrededor del 64% de la IED se dirigió a los sectores de exportación de las industrias (Long, 2013).

La mayoría de la IED fue principalmente a través de *Joint Ventures* (JV), aunque a partir de 1993, con la tercera etapa de la reforma, estaba la posibilidad de que una empresa realizara inversiones sin asociarse con otra empresa local. Sin embargo, las empresas extranjeras sin ningún tipo de sociedad no tenían las mismas posibilidades que las JV, pues fue más difícil, a lo largo de la década, que pudieran adoptar tecnología avanzada o equipos avanzados o utilizar la mayor parte de su producción para la exportación, una política coherente con lo diseñado por el gobierno con el fin de desarrollar la competitividad de las empresas locales.

Algunos de los factores por los cuales las empresas extranjeras aceptaron las condiciones para instalarse e invertir en China fueron el tamaño del mercado, el bajo costo de la mano de obra, la buena calidad de la infraestructura y, lo más importante, las políticas de Estado. El estímulo fiscal y las facilidades para instalar empresas fueron dispares entre región y región, teniendo un efecto en las empresas a la hora de destinar sus inversiones (IMF, 2008). En esta tercera etapa, las reformas profundizaron el proceso



de apertura y transición económica. Concentradas en cinco puntos, estas políticas tendieron a incrementar la cantidad e importancia de la IED en el entramado productivo local:

1) El gobierno relajó las políticas restrictivas para permitir la participación de empresas extranjeras en la industria de servicios. Esto generó optimismo para invertir y muchas firmas colocaron sus activos en sectores como el minorista, la consultoría y los servicios. 2) Después de la adopción del experimento de arrendamiento de tierras, hubo una ola de inversiones inmobiliarias por parte de corporaciones extranjeras. 3) Se firmaron proyectos de inversión en infraestructura como carreteras, centrales eléctricas, puertos y aeropuertos. Debido a la escasez de fondos locales, el gobierno solicitó préstamos al exterior para este tipo de obras. La modernización de la infraestructura fue una de las principales prioridades del gobierno. 4) Se produjo una privatización de empresas estatales, con el objetivo de convertir las empresas en empresas mixtas de capital mixto, mediante el establecimiento de nuevas participaciones o mediante el arrendamiento de inversionistas extranjeros. 5) Desde 1991, el Consejo de Estado aprobó el establecimiento de doce zonas francas con la intención de promover el comercio y la inversión (Mee-kau, 1993: 28).

Estas políticas, orientadas a la atracción de IED, dieron como resultado la llegada de inversiones millonarias, principalmente mediante la modalidad de JV. Este tipo de modalidad le permitía a la parte local tener cierto control sobre las inversiones siendo una oportunidad para que hicieran un uso estratégico de la IED. Según los proyectos de la asociación, había tres canales principales para la IED. El primero fue el *Equity Joint Venture* (EJV) que consistía en la creación de una empresa a través de inversiones conjuntas entre capitales locales e internacionales

con obligaciones limitadas en ganancias y pérdidas. La segunda, la *Contractual Joint Venture* (CJV), conocida como producción cooperativa, en la que el socio extranjero aportó tecnología y materiales estratégicos mientras que la parte china aportó facilidades para la instalación, materiales, servicios, logística y mano de obra. La tercera, denominada *Wholly Owned Subsidiary* (OWS), en la que el extranjero era el propietario y responsable de toda la empresa (Yuan & Tsai, 2000).

Gracias a estas reformas, de 1990 a 1995, las empresas internacionales instaladas en el país tuvieron un crecimiento anual del 40% en la participación del comercio exterior chino, mientras que las empresas locales tuvieron un crecimiento anual del 21%. En 1995, las empresas internacionales eran responsables del 31% de las exportaciones chinas; mientras que para 1998 este porcentaje había aumentado al 48%. Con esto, podemos decir que el resultado de las políticas estatales implementadas por el gobierno chino, desde 1992, fueron exitosas para el desarrollo industrial del país. La asociación lograda en China con el capital extranjero fue lo que le permitió incrementar la capacidad productiva. Si bien las empresas extranjeras tuvieron un peso creciente en la economía durante la década de los noventa, no se tradujo en la extranjerización de la economía china sino que, más bien, gracias a la planificación de políticas estatales se logró consolidar un proceso de desarrollo basado en la producción y exportación de bienes.

China y su experiencia con la IED durante los noventa, marcan un paradigma ya que rompen con el esquema neoliberal. Las reformas emprendidas desde 1992, enmarcadas en un contexto internacional favorable al neoliberalismo, no redujeron la participación del Estado, sino que fortalecieron la calidad de la intervención. Las estrategias estatales



para la atracción de IED estuvieron orientadas a incrementar las capacidades productivas del país, a través de infraestructura, transferencia de tecnología e inversiones productivas.

Algo que explica a esto, en parte, es que a partir de 1994 el gobierno comenzó a adoptar una reforma más flexible hacia las SOE, que fue popularmente caracterizada como “enfazando en lo grande y liberalizando lo pequeño”. Esta estrategia fue oficialmente implementada después de su confirmación en el XV Congreso Nacional del Partido Comunista en octubre de 1997, y el IX Congreso Nacional del Pueblo en marzo de 1998. Esta política intentaba mantener cerca de mil grandes SOE a través de la introducción de la *institución empresarial moderna* dominada por el sistema de acciones, y privatizando las pequeñas y medianas SOE a través de la venta, la fusión o la quiebra (Yiping, 2012).

De todas las reformas llevadas a cabo en las SOE, comenzando por la de 1982-1983, seguida por la de 1988 y 1993, la de 1998 fue sin dudas la más trascendental de todas. A partir de esta última, las SOE experimentaron un profundo cambio que se tradujo en un vertiginoso crecimiento y, con el tiempo, tuvieron una destacada expansión global (Zhiyong, 2000). Lo más notorio de esto es que, si bien desde el aspecto económico las reformas significaron la modernización de las SOE, fue la habilidad política de las autoridades a la hora de proceder lo que hizo posible dicha modernización. Esto implicó que las SOE salieran de la órbita del manejo estatal pero, al mismo tiempo, que mantuvieran su vínculo con el gobierno. Y esta fue la plataforma principal para la estrategia de desarrollo económico encarada por los líderes del Partido Comunista en los años venideros y que tuvo efectos transformadores a nivel macro a partir de la entrada de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Conclusión

Durante los veinte años que trascurren entre 1978 y 1998, el gobierno chino llevó a cabo una serie de políticas públicas que, en términos económicos, lograron transformar el país. De ser un país con base económica en la agricultura, China pasó a ser un país industrial, donde las empresas públicas estatales tuvieron un rol trascendental. Pero el principal logro que se le puede atribuir a la cúpula gobernante, liderada por Deng Xiaoping, es la de interpretar el contexto de época y beneficiarse de ello.

Si bien durante estos años las políticas implementadas no siempre tuvieron un impacto positivo, los vaivenes causados por la reforma y apertura, no obstante, les permitieron mejorar las formas en que se fueron ejecutando. Pero esto no puede atribuirse solamente al fuerte liderazgo del Partido Comunista y a la conducción de Deng Xiaoping, sino a la serie de debates internos que se fueron llevando a cabo durante esos años. Entre 1978 y 1984, coincidente con la primera etapa, el debate entre economistas de la vieja y la nueva generación, que allanó el camino a la implementación de las políticas de reforma y apertura, estuvo acompañada por el debate político que fue necesario para superar los dilemas generados por la necesidad de abrirse al mundo.

El dilema específicamente radicaba en que un país comunista debía recurrir al capital extranjero para alcanzar el desarrollo económico que apuntalara la ansiada modernidad. En un contexto de globalización expansiva, de movimiento de capitales y de transferencias productivas, el gobierno debía superar el antagonismo que significaba aceptar las inversiones de las grandes empresas multinacionales. Por lo tanto, el elemento fundamental era que se



necesitaba algo más que un plan económico, se necesitaba contenido político. Este contenido estuvo a cargo del ala política del Partido Comunista. El *socialismo con características chinas*, como argumentamos, fue más que un sustento a nivel retórico, fue en realidad lo que hizo posible llevar a cabo las reformas en un contexto internacional que era testigo de profundos cambios a nivel político-económico. Fue la clave que les permitió a los líderes chinos sacar provecho de la globalización neoliberal que empezaba a tomar forma, y adaptarlo a su sistema político, sin renunciar a sus principios pero apuntalando cambios más profundos como se vieron en los años noventa.

Hacia 1992 se dio por terminado el segundo periodo de reformas que se había iniciado en 1984. La culminación de esta etapa significó superar tanto los dilemas como las oposiciones internas que Deng y los reformistas tuvieron que enfrentar en los difíciles años de 1989 y 1990. De ahí en adelante todos los debates, con una menor intensidad, estuvieron orientados a la aplicación de políticas públicas. Con el fin de la Guerra Fría y el auge de la globalización neoliberal ya no se discutió la reforma y apertura, sino más bien cómo adaptarse al nuevo marco global, y a cómo desarrollar el capital local pero con una fuerte presencia del Estado.

Como argumentáramos, durante esta tercera etapa, las reformas no se llevaron a cabo para reducir la intervención burocrática en la economía, sino para redistribuir el poder y las funciones dentro de la burocracia económica. El Estado chino logró una intervención enfocada y eficiente, especialmente en áreas prioritarias. A pesar del poder de la globalización económica y las presiones externas para incidir en la reforma económica, el Estado mantuvo su papel clave en la intervención de la economía sosteniendo el papel de las burocracias estatales. Esto significó

aprovechar el movimiento de capitales a nivel global llevado a cabo por las empresas multinacionales, canalizando las inversiones extranjeras hacia sectores estratégicos que significaron el fortalecimiento de las SOE. Y estas empresas fueron las que, una vez ingresada a la OMC, actuaron como punta de lanza de la expansión china a nivel global.

Referencias bibliográficas

- BAGCHI, Amaresh (1989). "A Decade of Economic Reform in China: A Retrospect, Economic and Political". En: *Weekly*, Vol. 24, Nro. 25, pp. 1407-1415.
- CASTELLS, Manuel (2005). "Globalización e identidad". En: *Quaderns de la Mediterrània*, Nro. 5, pp. 11-20.
- EVANS, Peter (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Ilsa.
- GHIGGINO, Gonzalo (2021). "China. Debates y posiciones en torno a la reforma y apertura. El papel de Deng Xiaoping y del Partido Comunista durante el período 1978-1986". En: *Revista Tesis XI*, Nro. 144. Recuperado de: <https://www.thesis11.org.ar/china-debates-y-posiciones-en-torno-a-la-reforma-y-apertura-el-papel-de-deng-xiaoping-y-del-partido-comunista-durante-el-periodo-1978-1986/> el 29/09/2021.
- HEILMANN, Sebastian & SHIH, Leah (2013). *The Rise of Industrial Policy in China, 1978-2012*. Harvard-Yenching, Institute Working Paper Series.
- HUANG, Yasheng (2000). "An Institutional and Policy Approach to the Demand for Foreign Direct Investment in China". En: *The China Review*, Vol. 21, Nro. 4, pp. 249-284.



- HUYGHEBAERT, Nancy & QUAN, Qi. (2011). "Ownership Dynamics after partial privatizations: Evidence from china". En: *The Journal of Law & Economics*, Vol. 54, Nro. 2, pp. 389-429.
- IMF REPORT (2008). *Foreign Direct Investment in China; some reasons for others countries*.
- JAGGI, Gautam; RUNDLE, Mary; ROSEN, Daniel; & TAKAHASHI, Yuichi (1996). "China's Economic Reforms Chronologic and Statistics". En: *Institute for International Economics, Working Paper 96-5*.
- JUÁREZ CENTENO, Carlos (2020). "De qué hablamos cuando hablamos de globalización? Interrogantes sobre el escenario internacional actual en época de pandemia". En: *América Latina em tempos de pandemia*. Río de Janeiro: Metanoia Editora. Pp. 51-61.
- JUERGENSMEYER, Mark (2014). *Thinking Globally. A global studies reader*. Berkeley: University of California Press.
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph (2009). "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)". En: *Foreign Policy*, Nro. 118.
- KOBAYASHI, Shigeo; BAOBO, Jia & SANO, Junya. (1999). "The Three Reforms in China: Progress and Outlook". En: *Sakura Institute of Research*, Nro. 45.
- LONG, Goqiang (2013) "China policies on FDI". En: *The Journal of Asian Studies*, Vol. 72, Nro. 4, pp. 813-829.
- MCGURK, Stephen (1998). "Review: Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993. Barry Naughton". En: *The China Journal*, Nro. 39, p. 124.
- MEYER, Klaus (2005). "Foreign Direct Investment in Emerging Economies". En: *Policy Discussion Paper Emerging Markets Forum*. Oxford: Templeton College.
- MEE-KAU, Myaw (1993). "FDI in China, trends, investments, performance, policies and prospects". En: *China Review*, in a Review, pp. 16.1-16.38.
- O'BYRNE, Darren & HENSBY, Alexander (2011). *Theorizing global studies*. New York: Palgrave Macmillan.
- STALLINGS, Bárbara (2007). "The globalization of capital flows: who benefits?" En: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, NAFTA and Beyond: Alternative Perspectives in the Study of Global Trade and Development.
- STRANGE, Susan (1991). "Big Business and State". En: *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 20, Nro. 2.
- SUN, Yu-wing & CHAN, Thomas (1987). "China's economic reforms: The debates in China",. En: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Nro. 17, pp. 29-51.
- VOGEL, Ezra F. (2011). *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge, Massachusetts, and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- WALDER, Andrew G. (1995). "China's Transitional Economy: Interpreting Its Significance". En: *The China Quarterly*, Nro. 144, Special Issue: China's Transitional Economy, pp 963-979.
- WANG, Xun (1998). "Whiter troubled Chinese SOESs?". En: *China Review*, pp. 363-394.
- WU, Beyens I-Chuan (1990). "The years of reform in China: Economic growth versus modernization". En: *Civilizations*, Vol. 40, Nro. 1, pp. 101-132.
- XIAONONG, Cheng (1992). "Dilemmas of economics reform in China". En: *VOICES OF DISSENT: The Democratic Revolution in China*, Vol. 154,



No. 4, pp. 155-159.

- YIPING, Huan (2012). "State Owned enterprises reform". En: GARNAUT, Ross & SONG, Ligang (Eds.). China: *Twenty Years of Economic Reform*. ANU Press, pp 95-116.
- YUN JUNG, Joo (2008). "Retreat of the state? Restructuring the Chinese central bureaucracy in the era of Economic Globalization". En: *China Review*, Vol. 8, Nro. 1, Special Issue: Hong Kong: Ten Years after the Handover, pp. 105-125.
- ZHI YONG, Lan (2000). "Understanding chinese administrative reform". En: *Public Administration Quarterly*, Vol. 24, No. 4, pp. 437-468.

Fecha de recepción: 15 de octubre de 2021.

Fecha de aceptación: 13 de diciembre de 2021.

EL FRACASO DE CHINA Y EL AUGE DE OCCIDENTE EN LA ÉPOCA MODERNA: UN ENFOQUE GEOPOLÍTICO

CHINA'S FAILURE AND THE RISE OF THE WEST IN THE MODERN AGE: A GEOPOLITICAL APPROACH

Esteban Vidal Pérez

Universidad del País Vasco (EHU)

esteban.vidal@mail.ru



Esteban Vidal Pérez es Doctor en Ciencias Políticas, Máster en Estudios Internacionales y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad del País Vasco. También se desempeña como Investigador independiente especializado en relaciones internacionales y geopolítica.



Resumen || Este artículo pretende analizar por qué el imperio chino no alcanzó la supremacía mundial en la época moderna en comparación con la civilización occidental durante el mismo período histórico. En primer lugar, este estudio repasa las principales aportaciones bibliográficas hechas por diferentes autores desde distintas perspectivas para aclarar esta cuestión. En segundo lugar, presenta el marco teórico basado en las herramientas de análisis del realismo estructural y del realismo neoclásico. Junto a esto, explica cómo es utilizada la geopolítica para contrastar la hipótesis planteada. En lo que a esto se refiere, el artículo examina la forma en la que la organización del espacio en las esferas doméstica e internacional influyó en el desarrollo histórico de China. La ausencia de fragmentación geopolítica creó un entorno internacional pacífico sin amenazas importantes para la seguridad de China. Como consecuencia de esto no existieron estímulos para cambiar las estructuras políticas internas para aumentar los ingresos del Estado con los que invertir en el gasto militar e impulsar la innovación tecnológica. Por este motivo, China quedó rezagada respecto a las potencias occidentales. Sin embargo, Europa occidental disfrutó de una elevada fragmentación geopolítica que impulsó la guerra y el cambio político para fortalecer el poder militar, lo que en última instancia condujo a las revoluciones militares y a la dominación mundial de Occidente.

Palabras clave || China, Geopolítica, Fragmentación geopolítica, Orden imperial, Organización del espacio

Abstract || This paper aims to analyze why Imperial China did not attain world supremacy in modern times compared to Occidental civilization in the same historical period. First, this study goes through the main bibliographical contributions made by different authors from different perspectives to clarify this question. Next, it presents the theoretical framework based on structural realism and neoclassical realism analytic tools. In addition to this, it explains how geopolitics is used to contrast the hypothesis presented. In this respect, it examines how space organization in the international and domestic spheres influenced the historical development of China. The absence of geopolitical fragmentation created a peaceful international environment without any serious threat to China's security. As a result, there was no stimulus to change inner political structures in order to increase State revenues to invest in military expenditures and boost technological innovation. For this reason, China lagged behind Occidental powers. Nevertheless, western Europe enjoyed high geopolitical fragmentation, which stirred up warfare and political change to strengthen military power, ultimately leading to military revolutions and western world domination.

Keywords || China, Geopolitics, Geopolitical fragmentation, Imperial order, Space organization



1. Introducción

Las causas que explican el auge de Occidente han sido objeto de investigación para innumerables académicos, y aún hoy siguen siendo una gran incógnita sujeta a debate. La principal razón del gran interés que esta cuestión despierta se debe a que se trata de un acontecimiento histórico crucial que está en el centro de la historia moderna, y cuya comprensión es fundamental para entender el presente.

Sin embargo, la discusión acerca de las razones por las que China no logró alzarse con la hegemonía mundial está unida al debate sobre el auge de Occidente iniciado por William H. McNeill con su trabajo seminal (1963). Entre los muchos puntos de vista planteados (Daly, 2015) encontramos los enfoques contraintuitivos. Estos son los que explican el triunfo de la civilización occidental de manera indirecta, es decir, la atención la dirigen a las causas que explican por qué otras civilizaciones y sociedades no alcanzaron una posición dominante en la política mundial. Así, por medio de las causas que explican el fracaso de China es explicado el éxito occidental. A continuación hacemos un breve repaso de estas aportaciones.

Entre los puntos de vista tecnológicos está la obra de Joseph Needham quien trata de averiguar el motivo del estancamiento chino en la innovación científica-tecnológica. Su conclusión es que la filosofía china fue el principal impedimento al desarrollo tecnológico (Needham, 1969).

En otro lugar encontramos a Wen-yuan Qian quien atribuye a motivos sociopolíticos las razones para que China no triunfase. Según su punto de vista no existían las condiciones sociales para la competición creativa y la crítica, sino que el propio sistema de pensamiento imperante obstaculizaba

esto, del mismo modo que el sistema político reprimía la innovación (Qian, 1985).

En una línea similar a la de Qian está la investigación de Derk Bodde, aunque desde una perspectiva cultural. Según su punto de vista China no despegó como civilización debido a diferentes factores culturales que se resumen en la influencia del pensamiento chino al no favorecer el cambio, con lo que no llegó a conceptualizarse el funcionamiento de la naturaleza de la misma manera que en Occidente (Bodde, 1991).

Una perspectiva científica es la de Nathan Sivin quien afirma que sí hubo una revolución científica en la China del s. XVII. El problema del fracaso chino radica en que no existió una ciencia que agrupase las diferentes ciencias como sucedió en Europa, a lo que se suma la ausencia de organizaciones que institucionalizasen el pensamiento científico (Sivin, 1982).

Un enfoque institucional es el de Toby Huff quien, junto a Sivin, reconoce la existencia de impedimentos sociales e institucionales para el desarrollo intelectual. Pero añadió el papel de la cultura al afirmar que esta es la causa del atraso chino (Huff, 1993).

Mark Elvin, en cambio, presenta un enfoque económico al afirmar que fue la eficacia de la economía tradicional china lo que impidió la mecanización o el desarrollo sistemático de mejoras tecnológicas al no existir alicientes para ello. Posteriormente, un cúmulo de factores de diferente índole precipitaron la decadencia china (Elvin, 1973).

Finalmente, encontramos las perspectivas geográficas. Este es el caso de Kent G. Deng al afirmar que las condiciones geográficas y socioeconómicas hicieron que la principal actividad fuese la agricultura, lo que a la postre impidió el posterior despegue chino (Deng, 1999). Mientras que Grame Lang



plantea que el atraso tecnológico chino fue debido a las características geográficas de China, lo que le lleva a recurrir a la teoría hidráulica del origen de los despotismos. Esto impidió la aparición de un contexto favorable para el desarrollo intelectual (Lang, 1997).

Otros autores que no plantean enfoques específicamente contraintuitivos también han hecho sus respectivas aportaciones a la hora de explicar los motivos del fracaso chino. Desde la perspectiva del sistema-mundo tenemos la obra de Wallerstein (1974), desde los enfoques tecnológicos está Joel Mokyr (1990), en la teoría de la dependencia tenemos a Gunder Frank (1998), mientras que entre las aproximaciones culturales está David Landes (1998), y en la categoría correspondiente a la teoría de la divergencia está el trabajo de Kenneth Pomeranz (2000).

A tenor de lo hasta ahora expuesto constatamos la ausencia de un enfoque específicamente geopolítico que responda a la pregunta que conduce nuestra investigación, esto es, ¿por qué China no consiguió alzarse con la supremacía mundial? Para responder a esta pregunta desarrollaremos en el siguiente apartado el marco teórico que desde la disciplina de las Relaciones Internacionales vamos a usar, así como la metodología que vamos a emplear. Tras esto formularemos nuestra hipótesis para, a continuación, exponer los resultados obtenidos.

2. El sistema internacional

El realismo estructural tiene sus antecedentes en la obra de Kenneth N. Waltz (1959) que establece tres niveles de análisis a los que llama primera, segunda y tercera imagen. Su aportación es fundamental al situar en la tercera imagen, la correspondiente al sistema internacional, la causa

explicativa de la guerra. De este modo fueron abandonados los enfoques reduccionistas basados en las características específicas del Estado para, por el contrario, adoptar una perspectiva estructural basada en la organización anárquica del medio internacional.

El comportamiento de los Estados en la arena internacional se explica a partir de las relaciones que establecen entre sí en un medio anárquico. La distribución desigual de capacidades entre países genera una jerarquía internacional que conforma la estructura de poder que organiza el sistema y que limita el comportamiento de las unidades. Dicha estructura es fruto de las interacciones entre Estados en la búsqueda de preservar su existencia, por lo que es una consecuencia no intencionada (Waltz, 1967).

El realismo estructural analiza las presiones que la estructura de poder internacional ejerce sobre las unidades políticas y cómo esto altera sus procesos internos e influye en las decisiones de la política exterior. Por tanto, el comportamiento del Estado varía de acuerdo con la estructura de poder internacional, e igualmente los resultados esperables varían a medida que los sistemas cambian. Todo esto conduce a la noción de equilibrio de poder, de manera que, cuando los equilibrios se rompen, estos se restablecen tarde o temprano por unos Estados contra otros. Esto es lo que nos permite hablar de diferentes sistemas internacionales (unipolares, bipolares o multipolares) en los que se generan los equilibrios de poder de forma distinta. En unos casos los Estados buscan restablecer el equilibrio a través del aumento de sus capacidades internas, pero en otras ocasiones lo hacen por medio de diferentes alianzas. Así, el equilibrio de poder es un resultado espontáneo de las interacciones de los Estados, aunque Waltz no excluye que también pueda ser producido por políticas deliberadas de estos (Waltz,



2000: 29).

Sin embargo, el realismo estructural tiene importantes limitaciones que han sido señaladas por los autores del realismo neoclásico. Así, los autores de esta corriente combinan factores que pertenecen a niveles de análisis de la primera y de la segunda imagen para explicar la política exterior. Estas son las variables intervinientes que pertenecen al nivel doméstico y que filtran la influencia de las variables sistémicas del entorno internacional. De esta forma el realismo neoclásico explica la política exterior del Estado a través de la interacción que se da entre los estímulos externos y las variables del nivel doméstico (Ripsman, Taliaferro & Lobell, 2016).

A pesar de la importante aportación del realismo neoclásico, esta teoría no tiene en cuenta el modo en el que las presiones exteriores moldean la esfera doméstica del Estado, y de cómo esto, a su vez, influye en su comportamiento internacional. En este sentido el realismo neoclásico mantiene la tajante separación entre las esferas doméstica e internacional que es inherente a las teorías realistas, y que las presenta como una suerte de compartimentos estancos. Aunque existen algunas aproximaciones que analizan esa interrelación entre medio exterior y esfera doméstica (Gourevitch, 1978), lo cierto es que no hay ninguna aportación que lo haga desde una perspectiva espacial. Esto es lo que nos conduce al papel de la geopolítica, no sin antes hacer algunas observaciones adicionales sobre el realismo estructural.

La teoría de Waltz no deja de reflejar la experiencia europea en la formación de un sistema internacional basado en una organización anárquica y en el equilibrio de poder. La existencia de múltiples Estados que coexisten en un entorno en el que se tratan como iguales constituye el resultado de una serie de circunstancias históricas y geopolíticas muy concretas en Occidente. Sin embargo, el realismo

estructural no es capaz de explicar los órdenes imperiales en la medida en que ha sido diseñado para explicar el comportamiento internacional de los Estados en un contexto de anarquía. En lo que a esto respecta, el realismo de Waltz manifiesta una carencia importante en su base teórica. Esta es la de no constatar que para que exista un sistema internacional anárquico es necesario, como requisito previo, la existencia de la suficiente fragmentación geopolítica en una determinada área como para permitir la coexistencia de las unidades a través de su mutuo reconocimiento como iguales. A esto cabe añadir que el realismo estructural tampoco tiene en cuenta el carácter contingente del Estado, y que su constitución interna está sujeta a diferentes transformaciones a lo largo de la historia.

Nuestra hipótesis es que en China imperó un orden imperial en el que la ausencia de fragmentación geopolítica eliminó los estímulos externos necesarios para impulsar cambios internos en el plano tecnológico, político, económico y militar, lo que dejó a este país en una situación de desventaja frente a las potencias occidentales.

3. El enfoque geopolítico

No existe una definición única de geopolítica, sino que, por el contrario, hay diferentes maneras de entenderla (Mamadouh, 1998). Por este motivo nos vemos obligados a hablar de geopolíticas en plural. Sin embargo, nada de esto niega que el objeto de estudio de la geopolítica sea el modo en el que los fenómenos políticos se desenvuelven en el medio geográfico, y cómo esto afecta a la organización del espacio (Kristof, 1960).

Si la geopolítica crítica considera que la geopolítica es un conjunto de prácticas discursivas (Ó Tuathail & Agnew, 1992; Agnew & Corbridge, 1995), en esta investigación, en cambio, la entendemos



como un conjunto de prácticas que están presentes en la guerra, la política (internacional y doméstica) y la diplomacia que se manifiestan en la organización del espacio. Estas prácticas son una suerte de códigos geopolíticos que definen una lógica específica que está presente en la alta política (Taylor, 1988).

Lo anterior nos conduce a la noción de espacio en la medida en que este constituye una construcción social al no existir procesos puramente espaciales que precedan, influyan o determinen los procesos sociales y políticos que se desarrollan sobre ellos (Cairo, 1993). El espacio, tal y como Henri Lefebvre explica, implica, contiene y disimula las relaciones sociales. Al mismo tiempo refleja las relaciones de poder debido a que son el resultado de superestructuras sociales como el Estado (Lefebvre, 2013). Por tanto, el espacio es adaptado a las necesidades de estas estructuras, lo que hace que su organización sea la cristalización de esas relaciones de poder que le dan forma. Como consecuencia de esto se producen sucesivas reorganizaciones del espacio, tanto a nivel interno como a nivel internacional al ser el resultado de las interacciones entre Estados.

En la medida en que la fragmentación geopolítica hace posible un sistema internacional anárquico, las presiones derivadas de la estructura de poder internacional repercuten en la organización del espacio interno de las unidades, lo que en ocasiones implica la transformación de su constitución interna. Se trata de procesos que obedecen a estímulos exteriores ante la necesidad de una creciente movilización de los recursos disponibles para aumentar las capacidades propias con las que hacer frente a los desafíos externos. En ocasiones esto tiene su repercusión en el nivel del sistema con su reorganización. Este es el caso de Europa, donde la proliferación de los Estados territoriales y soberanos condujo a la creación de un sistema internacional anárquico (Spruyt, 1996).

La fragmentación geopolítica desempeña

un papel importante como variable explicativa de la organización anárquica del sistema internacional, pero también de los estímulos que operan a través de las unidades en la transformación de su espacio interno y, por extensión, en el espacio internacional. En cualquier caso esta fragmentación conlleva un contexto de competición, hostilidad y desconfianza mutuas que impulsan los cambios a nivel doméstico e internacional en la organización del espacio y que tiene numerosos efectos en distintos ámbitos. Cabe añadir que la ausencia de estímulos externos tiene, también, muchos efectos en multitud de ámbitos, como tendremos oportunidad de comprobar.

4. El orden imperial chino

En el año 221 a. C. desapareció el sistema internacional de Estados que hasta entonces había imperado en el extremo oriente. La unificación del territorio que antes había estado ocupado por diferentes unidades políticas dio lugar a la aparición de una entidad imperial que, salvo intermitentes interrupciones internas, perduró hasta el s. XX. Hasta entonces había imperado el llamado *Zhongguo*, término que hace referencia a los Estados centrales de la antigua China (Chen, 1941; Loewe, 1999), y cuya organización era semejante a la del sistema de Estados europeo (Walker, 1953).

La aparición del imperio fue posible en la medida en que el grado de fragmentación geopolítica no fue elevado, o al menos no se mantuvo el tiempo suficiente. En lo que a esto respecta cabe constatar que se tiene constancia de que en la China clásica existían 1.773 Estados independientes (Muller, 1885), pero lo cierto es que únicamente se conoce el nombre de 148 de estos (Hsu, 1999). Esto quiere decir que la fragmentación inicial no logró consolidarse y que fue rápidamente laminada por una serie de Estados poderosos que absorbieron a los más débiles. El



resultado fue un escenario dominado por un grupo reducido de grandes potencias que rivalizaron entre sí por la hegemonía, y con los que convivieron otros Estados de menor entidad.

Las razones que explican la desaparición del sistema de Estados en la antigua China exceden los límites de esta investigación, y en gran medida ya han sido aclarados en otra parte (Hui, 2011). En cualquier caso cabe decir que el bajo nivel de fragmentación geopolítica, junto a una serie de guerras y de estrategias que permitieron subvertir las alianzas que habían mantenido el equilibrio de poder, permitió que un único Estado, Qin, lograra imponerse a todos los demás y que estableciera el imperio.

Así pues, la formación de un orden imperial significó en el terreno internacional la eliminación de la competición y de los estímulos exteriores necesarios para la transformación de la constitución interna del Estado y, por tanto, la reorganización del espacio para una creciente movilización de los recursos disponibles. En el ámbito de la seguridad cambiaron las prioridades completamente, pues desde entonces las principales amenazas ya no eran otros Estados con capacidades semejantes sino que, por el contrario, fueron los pueblos nómadas de la estepa debido a su carácter políticamente disruptivo para el imperio.

La desaparición de una multitud de Estados conllevó, también, la eliminación de las Cien escuelas del pensamiento del periodo de los Reinos combatientes. Entre el s. VI y el año 221 a. C. se produjo un florecimiento cultural e intelectual en China gracias al que proliferaron una gran cantidad de ideas diferentes que fueron desarrolladas y debatidas debido a la existencia de eruditos itinerantes. Estos eruditos eran contratados como consejeros por los gobernantes y era habitual que fuesen de una corte a otra prestando sus servicios (Qian, 1971). Cuando fue establecido el imperio se adoptó una política

dirigida a quemar todos los libros excepto los registros de la corte Qin, los de medicina y los de agricultura, al mismo tiempo que se inició la persecución de los eruditos que mostraban dudas hacia las políticas del emperador (De Bary, 1998). El resultado de este tipo de prácticas fue el establecimiento del monolitismo ideológico y el subsiguiente estancamiento cultural e intelectual.

En la medida en que fue implantado un único centro intelectual y cultural encargado de la administración del conocimiento, y que los puntos de vista discrepantes fueron perseguidos, al mismo tiempo que quienes los sostenían no tenían a donde huir, se desvaneció cualquier debate. En su lugar imperó un sistema de pensamiento cerrado que tenía como finalidad el servicio y mantenimiento del poder, y al mismo tiempo imposibilitó la emergencia de una racionalidad basada en la confrontación y contrastación de diferentes puntos de vista. De esta forma el régimen de verdad impuesto por las autoridades imperiales, el confucianismo, reprimía el libre pensamiento, mientras que el sistema educativo, con todas sus academias, cumplía la función de formar futuros funcionarios del Estado (Blunden & Elvin, 1983; Lang, 1997). Así se explica que en China nunca existiese, a diferencia de Europa occidental, una red de universidades, pues la disidencia y la crítica al discurso hegemónico era severamente castigada, lo que indudablemente contribuyó a sumir al país en el atraso al impedir la innovación (Qian, 1985).

La elevada concentración del poder en el ámbito internacional con la instauración del imperio no sólo tuvo consecuencias en el plano ideológico y en la producción de conocimiento, sino que también repercutió en las relaciones entre el poder secular y la autoridad espiritual. En este sentido cabe señalar que China, a diferencia de Europa, donde existían un emperador y un Papa que rivalizaban entre ellos



por la supremacía sobre la cristiandad, se produjo una fusión completa entre el Estado y la religión. La figura del emperador desempeñó un papel central en todo esto al no ser únicamente un dirigente político, sino también un concepto metafísico. El emperador no solo era el soberano supremo de la humanidad, sino que su condición de *Hijo del Cielo* le convertía en el eje de la *Gran Armonía* al ser el intermediario simbólico entre el cielo, la tierra y la humanidad (Kissinger, 2012).

La experiencia europea, por el contrario, nos muestra que las disputas entre el Papa y el emperador contribuyeron a mantener la fragmentación geopolítica y a debilitar sus respectivas instituciones. Al mismo tiempo las monarquías reforzaron su posición política gracias a las concesiones que obtuvieron del Papa y del emperador en el marco de los conflictos que mantuvieron (Spruyt, 1996). Esto hizo que el contexto político europeo estuviese marcado por las rivalidades, la competición y los conflictos, lo que incentivó los cambios internos en la organización del espacio que posteriormente condujeron a la creación del Estado territorial y soberano, así como a las revoluciones militares gracias a las que las potencias europeas lograron la superioridad estratégica frente a las potencias no occidentales (Parker, 1990). Por el contrario, el imperio chino careció de los estímulos precisos para desencadenar cambios sustanciales en la forma de preparar y hacer la guerra, lo que se debió a la eliminación de Estados rivales. Asimismo, la principal amenaza de seguridad para el imperio eran los pueblos nómadas del norte, cuya forma de hacer la guerra no respondía a los estándares de los Estados centralizados de la época.

Por otro lado nos encontramos con que en China no existió una red de ciudades autónomas en torno a la que se desarrolló el comercio. Por el contrario, comprobamos que las ciudades fueron principalmente centros político-militares del poder

imperial, y que carecieron de autonomía como ocurría en Europa. Asimismo, la actividad comercial estaba penalizada en la medida en que el imperio adoptó una política predatoria con los comerciantes, quienes no tenían a donde huir para desarrollar su actividad como, sin embargo, sí ocurría en Europa debido a la fragmentación geopolítica.

El carácter agrícola del imperio desincentivó el desarrollo comercial de su economía al ser la tierra la principal fuente de ingresos. Pero a esto hay que sumar que los factores geográficos también influyeron pues, a diferencia de Europa occidental, China no dispone de un litoral tan recortado y con tantos kilómetros, lo que supone unas condiciones de partida menos favorables para el trasiego comercial (Cosandey, 1997). Además de esto es importante tener en cuenta la escasa experiencia naval, lo que impidió que China contase con una flota mercante semejante a las de las potencias occidentales. Y cuando tuvo la oportunidad de crearla, especialmente durante las expediciones marítimas del almirante Zheng He, fue abortado cualquier intento a partir de 1424.

5. El imperio chino frente a las potencias occidentales

En este apartado queremos abordar los factores geopolíticos relativos a la organización del espacio para comprobar cómo afectaron al desarrollo tecnológico-militar y político del imperio chino, todo ello con el propósito de aclarar las razones por las que, a diferencia de Occidente, este país no se alzó con la supremacía mundial.

Uno de los principales inconvenientes generados por la ausencia de fragmentación geopolítica es que el imperio vio cómo su desarrollo tecnológico-militar, pero también político, se ralentizó considerablemente, pues no tenía rivales a los que enfrentarse. Por el contrario, como fue indicado



antes, su principal amenaza provenía de los pueblos nómadas que, por el contrario, no se organizaban en estructuras estatales tradicionales.

Entre 1450 y 1550 China participó en un menor número de guerras que en otras épocas, lo que en la práctica fueron acciones policiales contra enemigos menores, circunstancia que redundó en un menor ímpetu para la innovación (Andrade, 2017). Esto es lo habitual cuando un Estado no se involucra en guerras, lo que genera un descenso de la innovación, al mismo tiempo que esto repercute en las habilidades de los mandos y de la tropa a la hora de librar batallas. La guerra constituye un estímulo para formar ejércitos al ganar experiencia e impulsar el desarrollo de la tecnología militar. El caso de Inglaterra entre 1485 y 1585 constata esto, pues en este periodo disfrutó de 77 años de paz, lo que abocó a una decadencia militar que solo fue revertida posteriormente en el reinado de Isabel I (Cruickshank, 1969; Eltis, 1998).

La ausencia de amenazas inminentes a la existencia del Estado, unido a la consolidación de la dinastía Ming en la esfera doméstica, hizo que desapareciese el patrón de desarrollo basado en la dinámica de desafío-respuesta (Parker, 2008). La consecuencia de esto fue el desincentivo de la innovación y de la inversión militar, todo lo contrario a lo que ocurría en el s. XVI en Europa occidental, donde la elevada fragmentación geopolítica impulsó la competición y aceleró la innovación militar a través de numerosas guerras. En la medida en que China disfrutó de un escenario geopolítico tranquilo se produjo un atraso militar respecto a las potencias europeas que, ya a finales del s. XV, habían conseguido importantes desarrollos tecnológicos en la artillería.

China logró restablecer cierto equilibrio en la guerra terrestre durante el s. XVII, pero en la guerra naval la superioridad occidental era muy evidente.

Así, la difusión de la tecnología occidental permitió crear un equilibrio militar entre China y Occidente. De hecho, el imperio chino hizo notables esfuerzos para lograr la transferencia tecnológica y autofortalecerse (Yi-Long, 2001). Sin embargo, Occidente se expandió mundialmente a través de los mares en los que, gracias a la superioridad alcanzada, logró controlar las principales rutas transoceánicas por las que discurrió el comercio mundial. Por el contrario, China carecía de una tradición naval semejante a la del mundo occidental, y tampoco fueron comprendidas las potencialidades de la guerra marítima que adoptaron las potencias europeas con la introducción de la artillería en los barcos, así como con la mejora de las técnicas de navegación. Como consecuencia de esto la desventaja naval china no dejó de crecer con el paso del tiempo, lo que también repercutió en la innovación.

La ausencia de estímulos exteriores que indujesen cambios tecnológicos en lo militar también repercutió en la organización del espacio del imperio. Esto también se tradujo en un atraso político respecto a los métodos de gobierno introducidos por las potencias occidentales. Al fin y al cabo no debe olvidarse que las transformaciones en el modo de hacer la guerra estuvieron acompañadas de cambios importantes en el ámbito político, de forma que las revoluciones militares en Europa conllevaron modificaciones decisivas en las estructuras políticas de los Estados (Roberts, 1956; Parker, 1990; Tilly, 1992).

La política del imperio estuvo orientada a mantener la cohesión del Estado, pues el principal desafío al que tuvo que hacer frente a lo largo de la historia fue, por un lado, la inestabilidad interna en la forma de rebeliones que en ocasiones desembocaban en la desintegración territorial y, por otro lado, las amenazas de los nómadas en las fronteras septentrionales. Por este motivo el imperio no encontró



una razón suficiente para impulsar algún proceso de autotransformación activa que conllevara el cambio de sus estructuras internas en la organización del espacio. Este escenario era el opuesto al de Europa occidental donde la fragmentación geopolítica se tradujo en guerras y, a su vez, en constantes desafíos que indujeron cambios en la constitución interna de los Estados para una movilización creciente de recursos con los que hacer frente a conflictos bélicos más caros y destructivos.

El imperio chino era una estructura política despótica que hacía uso de unos elevados niveles de violencia en el gobierno de su población. Su principal instrumento de dominación era la burocracia que se ocupó de organizar el espacio en diferentes provincias donde los funcionarios imperiales, organizados en una compleja jerarquía, impidieron que apareciesen y creciesen ciudades poderosas e independientes que pudieran rivalizar con el centro político radicado en Pekín. Asimismo, las ciudades importantes de la periferia no fueron otra cosa que centros militares y administrativos mediante los que el poder imperial era ejercido (Hall, 1988).

En general, el imperio mantuvo una política hostil hacia el comercio debido a que esto podía desembocar en el desarrollo de unos intereses diferentes a los de las autoridades políticas allí donde esta actividad se concentrase. De hecho, las élites estatales desconfiaban profundamente del comercio, y en la práctica los altos funcionarios eran quienes controlaban los flujos comerciales en su propio provecho personal a través de la corrupción y los monopolios (Spence, 2011). Esto explica que en China predominase una economía de mandato en la que la principal fuente de riqueza era la agricultura de la que el Estado extraía sus rentas (Huang, 1974). El problema del modelo político imperial en este contexto económico agrícola es que la mayor parte

de los ingresos del Estado quedaban en manos de los burócratas locales de la periferia, a lo que hay que sumar que el coste político de movilizar recursos en un sistema de mandato son elevados debido a la propia organización del espacio. Todo esto difiere de la experiencia europea donde los Estados, por el contrario, disponían de un sistema de mercado al mismo tiempo que la élite dirigente contaba con el apoyo de las oligarquías urbanas y de los notables locales. Asimismo, los soberanos europeos debían llegar a acuerdos con los potentados del país a la hora de reunir recursos para sus campañas militares, lo que les hacía acudir a las cámaras de representación donde establecían negociaciones (Ertman, 1997).

En China, por tanto, no se produjo la confluencia de intereses militares y comerciales como ocurrió en Europa. No hubo, entonces, mercantilismo, pues las ganancias de los mercaderes eran confiscadas, lo que en última instancia impidió la expansión industrial, comercial y militar. Todo ello obedecía, como decimos, al temor de las élites imperiales a que emergiesen poderes locales que rivalizasen con la autoridad central. Esto refleja que la organización del espacio obedeció a un principio centralizador en función del cual lo prioritario era afirmar la supremacía del emperador. Inevitablemente esto conllevaba unos costes políticos en la movilización de recursos. Prueba de esto es la retención que los burócratas de las provincias hicieron de las rentas del Estado, de modo que los recursos que la hacienda imperial recibía eran menores. A esto cabe añadir, además, otros problemas de corrupción ligados al carácter agrícola de los tributos recaudados y a la ausencia de una economía comercial.

La economía agrícola china y el sistema de mandato fueron sumamente lesivos para la hacienda imperial. Una muestra de esto es que en el s. XVIII tanto Francia como Gran Bretaña recaudaban por



separado más impuestos que el imperio chino. Así, China recaudaba hacia 1776 aproximadamente 7,03 gramos de plata per cápita en sus impuestos anuales en aquellas regiones controladas por el gobierno, lo que representaba en torno al 87% de los impuestos que controlaban las autoridades de Pekín. Sin embargo, en Inglaterra, en la misma época, eran recaudados 180,06 gramos de plata, mientras que en Francia la cantidad ascendía a los 61,11 gramos (Huang, 1998; Myers & Wang, 2002; Sng, 2014; Hoffman, 1994; Dincecco, 2009; Wringley, Schofield, Lee & Oeppen, 1989; Hoffman, 2016). Pero esto no es todo, pues las diferencias poblacionales muestran la verdadera dimensión de esa dispar capacidad de movilización de recursos entre China y las potencias occidentales. Así, la población de China en 1776 era aproximadamente 259 millones de habitantes, mientras que en Francia e Inglaterra eran la décima parte de la que tenía China. Asimismo, el tamaño de la economía china era 7 veces más grande que la de Gran Bretaña y, sin embargo, esta última recaudaba 25 veces más impuestos (Maddison, 2006).

El poder infraestructural del imperio chino, es decir, su capacidad para penetrar en la sociedad y tener acceso a los recursos que existían a nivel local, era mucho menor en comparación con los Estados modernos occidentales, lo que se explica por las diferentes trayectorias políticas e históricas derivadas de contextos geopolíticos muy diferentes. China no se vio inmersa en una serie de guerras contra otros Estados similares en cuanto a capacidades internas, sino que durante la época de los Ming ejerció una hegemonía abrumadora en su entorno que hizo que la única amenaza relevante fueran los pueblos nómadas que, por lo demás, tenían un modo muy diferente de hacer la guerra en comparación con los Estados convencionales del extremo oriente. Esta

situación implicaba la ausencia de estímulos y, por tanto, la inexistencia de desafíos que impulsasen cambios en la constitución interna del imperio con la reorganización del espacio geográfico. El orden imperial reinante generó un estancamiento político, pero también militar debido a la ausencia de procesos de innovación semejantes a las carreras de armamentos en Europa y sus correspondientes revoluciones militares.

El Estado imperial chino disponía de una voluminosa estructura organizativa, pero encontraba serias dificultades a la hora de recaudar impuestos debido a que la burocracia a nivel local era débil o corrupta a causa de la interpenetración entre funcionarios y terratenientes. Esto explica que los intentos de elaborar un catastro de la propiedad para recaudar tributos fueran un fracaso en la mayoría de las ocasiones (Spence, 2011). Por este motivo el Estado contaba con una cantidad inferior de ingresos para la guerra en comparación con las potencias europeas, algo que indudablemente, unido a los factores geopolíticos ya señalados, entorpeció la innovación militar.

A pesar de que hubo emperadores reformadores que intentaron subsanar algunos de los problemas que arrastraba la estructura burocrática, su éxito fue bastante desigual en función del lugar en el que las reformas fueron aplicadas. La finalidad de estas reformas era ahondar el proceso centralizador dirigido a aumentar el control sobre la periferia, lo que significaba una supervisión directa sobre estas regiones y un control más estrecho sobre el funcionariado local. Sin embargo, diferentes circunstancias impidieron que estas reformas tuvieran éxito. Así, por ejemplo, la distancia geográfica entre el centro político y las provincias más periféricas constituía un importante obstáculo para establecer



un control efectivo sobre estas zonas. Pero a esto hay que añadir las difíciles comunicaciones, la lentitud del transporte, y la consolidación del poder de terratenientes locales que tenían buenas conexiones con la burocracia, lo que en muchas ocasiones estuvo relacionado con la proliferación de la corrupción. Este cúmulo de factores dificultó la movilización efectiva de los recursos disponibles, lo que supuso un perjuicio para la hacienda imperial que también afectó a las capacidades militares chinas.

Asimismo, el carácter agrícola de la economía y el sistema de mandato que llevaba aparejado, hizo que los costes de financiación del Estado fueran superiores a los de las potencias occidentales. No solo estaba la dificultad de tasar la riqueza a nivel local para movilizar los recursos, sino que el propio Estado se encontraba frente a una limitación material y objetiva que era la de su propia estructura organizativa. Si el imperio hubiera intentado aumentar su presión fiscal con los medios organizativos de los que disponía no lo hubiera conseguido, pues no eran aptos, a lo que hay que añadir que carecía de las infraestructuras adecuadas. Además de esto, las autoridades imperiales se habrían encontrado con la oposición de amplios sectores de la población, tanto entre terratenientes y funcionarios de las provincias como entre el campesinado. No hay que olvidar que las élites locales podían desviar con relativa facilidad los ingresos estatales y utilizarlos en su propio beneficio personal (Huang, 1970, 1998; Sng, 2014; Hoffman, 2016).

Entre 1760 y 1839 se produjo una situación de paz relativa en la que China se sumió en el estancamiento y en la consecuente ralentización de la innovación. La ausencia de amenazas externas se combinó con una situación interior en la que las rebeliones fueron fácilmente sofocadas en comparación con periodos previos. El efecto que esto

tuvo fue la atrofia de los ejércitos chinos (Andrade, 2017). Este periodo fue decisivo ya que coincidió con la revolución industrial y las guerras napoleónicas en Europa, lo que provocó que el ritmo de innovación militar fuese mucho más rápido en esta región, y que las potencias europeas desarrollasen un poderío militar, político y económico mayor que el de China. Esto explica que la creciente presencia occidental en Asia oriental no encontrase la resistencia suficiente como para repelerla, pues ya para entonces los europeos contaban con unos medios de guerra notablemente superiores como los buques de acero impulsados por el vapor, además de una nueva y potente artillería capaz de someter a los enemigos orientales.

De este modo la situación de paz internacional y relativa calma social interna que duró aproximadamente 80 años produjo una importante brecha tecnológica con Occidente. Esta brecha se hizo todavía más grande en el transcurso del s. XIX, muy especialmente durante las guerras del opio. La razón de esto ya ha sido comentada antes, y es que los prolongados periodos de paz perjudican el aprendizaje y no generan incentivos para la innovación tecnológica militar. Pero además de esto debemos referirnos a la ruptura de la transmisión del conocimiento y de las innovaciones, algo que, por cierto, ha sido relativamente frecuente en la historia de China. Un ejemplo de esto es el caso de Koxinga y su padre, señores de la guerra que aprendieron las tácticas de asedio para asaltar las fortificaciones europeas en Asia oriental. Cuando estos hombres desaparecieron los chinos no volvieron a desalojar a los europeos de sus fortalezas (Hoffman, 2016; Andrade, 2011; Sun, 2013).

Indudablemente la organización imperial del espacio tiene sus consecuencias en el terreno de la cultura y de las ideas. Esto es un aspecto que debe



ser tenido en cuenta en la medida en que China no dispuso de una sociedad pluralista sino que, por el contrario, las autoridades imperiales impusieron su propia ideología oficial. Este rasgo tan típico en todos los imperios (Wesson, 1967) no hizo sino obstaculizar, y en última instancia impedir, la innovación en el plano político con la introducción de nuevos métodos de gobierno con los que reorganizar el espacio geográfico del imperio, así como la innovación en el terreno militar. El sistema de pensamiento dominante, junto al sistema educativo chino que lo socializaba, estaba diseñado para mantener el orden establecido y castigar cualquier disidencia que pudiera conllevar una amenaza para el orden constituido. El efecto de todo esto era impedir la transferencia de conocimiento y tecnología, además de la adopción de innovaciones al no disponer del conocimiento ni del personal necesarios, todo lo cual ahondó el atraso tecnológico de China. Esto se combinó, asimismo, con la arrogancia de la élite imperial al asumir una supuesta superioridad cultural que convertía a China en la sociedad ideal cuyo modelo debía ser imitado por todas las demás sociedades, lo que simultáneamente creaba una predisposición negativa a cualquier influencia extranjera, algo que inevitablemente afectó al atraso tecnológico en el que este país quedó sumido.

6. Conclusiones

A tenor de todo lo hasta ahora expuesto cabe concluir que las causas que explican que China no alcanzase la supremacía mundial, y que no fuese capaz de resistir con éxito la expansión occidental, son de marcado carácter geopolítico. En lo que a esto se refiere no solo nos encontramos con las condiciones geográficas específicas de Asia oriental, y más concretamente el tamaño de dimensiones

continentales del imperio chino. Por el contrario, el modo de organizar el espacio geográfico junto a las condiciones del medio internacional constituyen elementos explicativos de primer orden.

En la medida en que la unificación de China en el 221 a. C. implicó la eliminación de la fragmentación geopolítica en el área de Asia oriental, el orden imperial resultante suprimió los estímulos externos al desaparecer las amenazas de otros Estados. Esto estaba unido a la idea de imperio, lo que conlleva la aspiración a establecer un gobierno universal. El orden imperial establecido buscó su propia perpetuación, pues las constricciones materiales y geográficas limitaron su ámbito de influencia a la región del extremo oriente, zona geográfica a la que se vieron circunscritas sus aspiraciones universales. La consecuencia de esto fue el establecimiento de un sistema de pensamiento único, al servicio del poder imperial, y la eliminación de cualquier crítica y disenso, además de la persecución de quienes osaban cuestionar el orden constituido y que, a diferencia de otras regiones geopolíticamente fragmentadas, no tenían a donde huir.

El estancamiento cultural e intelectual, entonces, acompañó al contexto internacional propio de un orden imperial en el que la China unificada ejerció una dominación indiscutible sobre la región. La única amenaza importante para su seguridad, los pueblos nómadas, no constituyó un estímulo lo suficientemente intenso como para propiciar la reorganización del espacio interno del país y una transformación de sus estructuras internas. La centralización política alcanzó importantes limitaciones en los propios medios organizativos con los que contaba el imperio, lo que conllevó una merma en su capacidad para movilizar los recursos disponibles. El hecho de que China disfrutase de una situación de paz internacional desincentivó el desarrollo de su



poder militar, así como la innovación. Esta tendencia fue agudizada por el propio estancamiento cultural al no existir una sociedad pluralista ni permitir la difusión de ideas distintas a las oficiales. Inevitablemente todo esto repercutió en un atraso tecnológico en el ámbito militar y económico que estaba, como decimos, unido a la situación de anquilosamiento cultural y de rechazo a cualquier innovación política.

Todo lo anterior contrasta con la situación de Europa occidental en la que predominaba una elevada fragmentación geopolítica, y donde el comercio no fue penalizado sino que se desarrolló a través de una red urbana cuyas ciudades disfrutaban de una elevada autonomía política, algo que no existía en China. En este sentido la economía agrícola china respondía a una finalidad política que no era otra que la de mantener la unidad territorial del imperio, pues el desarrollo comercial podía dar lugar a intereses distintos a los del Estado y propiciar su desmembración territorial. Sin embargo, esto repercutió a largo plazo en un descenso de los ingresos fiscales unido a una estructura burocrática corrupta e ineficaz. El hecho de que China no tuviese que enfrentarse a otros Estados que pudieran representar una amenaza seria para su seguridad no favoreció cambios en su organización interna. Esto hizo que China no sólo extrayese menos recursos, sino que también tuviese menos medios materiales para el gasto militar, algo que repercutió en su atraso tecnológico.

La competición internacional entre potencias europeas, con las correspondientes revoluciones militares y las subsiguientes transformaciones políticas internas que condujeron a la aparición del Estado territorial y soberano, dotaron a Occidente de los medios de coerción necesarios para alcanzar la supremacía mundial. Pero nada de esto hubiera sido posible sin la elevada fragmentación geopolítica europea (Tilly, 1975; Hale, 1998), lo que

creó un escenario de permanentes rivalidades que desencadenaron multitud de conflictos bélicos y carreras de armamentos. Asimismo, Europa contaba, gracias a esa fragmentación, con una comunidad de eruditos transnacional ligada a la red de universidades que se había gestado en torno a las ciudades, lo que favoreció el intercambio de ideas, experiencias y conocimiento que sentó las bases para una sociedad pluralista basada en el debate, el razonamiento y la argumentación. La materia gris hizo una aportación sustancial al despegue de Occidente, del mismo modo que la ausencia de algo semejante en el imperio chino simplemente contribuyó a su paulatino declive (Lang, 1997).

Referencias bibliográficas

- AGNEW, John & CORBRIDGE, Stuart (1995). *Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres: Routledge.
- ANDRADE, Tonio (2017). *La edad de la pólvora*. Barcelona: Crítica.
- ANDRADE, Tonio (2012). *Lost Colony: The Untold Story of China's First Great Victory over the West*. Princeton: Princeton University Press.
- BLUNDEN, Caroline & ELVIN, Mark (1983). *Cultural Atlas of China*. Nueva York: Facts on File.
- BODDE, Derk (1991). *Chinese Thought, Society, and Science: The Intellectual and Social Background of Science and Technology in Pre-modern China*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- CAIRO CAROU, Heriberto (1993). *Elementos para una geopolítica crítica de la guerra y la paz: la construcción social del conflicto territorial argentino-británico*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral).
- CHEN, Shih-Tsai (1941). "The Equality of States in



- Ancient China". En: *The American Journal of International Law*, Vol. 35, Nro. 4, pp. 641-650.
- COSANDEY, David (1997). *Le secret de l'Occident: Du miracle passé au marasme présent*. París: Arléa.
- CRUICKSHANK, Charles G. (1969). *Army Royal: Henry VIII's Invasion of France, 1513*. Oxford: Clarendon Press.
- DALY, Jonathan (2015). *Historians Debate the Rise of the West*. Abingdon: Routledge.
- DE BARY, William T. (1998). *Asian Values and Human Rights: A Confucian Communitarian Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- DENG, Kent G. (1999). *The Premodern Chinese Economy Structural Equilibrium and Capitalist Sterility*. Londres: Routledge.
- DINCECCO, Mark (2009). "Fiscal Centralization, Limited Government, and Public Revenues in Europe, 1650-1913". En: *Journal of Economic History*, Vol. 69, Nro. 1, pp. 48-103.
- ELTIS, David (1998). *The Military Revolution in Sixteenth-Century Europe*. Nueva York: Barnes & Noble.
- ELVIN, Mark (1973). *The Pattern of the Chinese Past*. Londres: Eyre Methuen.
- ERTMAN, Thomas (1997). *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.
- FRANK, Andre Gunder (1998). *Reorient: Global Economy in the Asian Age*. Berkeley: University of California Press.
- GOUREVITCH, Peter (1978). "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics". En: *International Organization*, Vol. 32, Nro. 4, pp. 881-912.
- HALE, John R. (1998). *War and Society in Renaissance Europe 1450-1620*. Guernsey: Sutton.
- HALL, John A. (1988). *Poderes y libertades*. Barcelona: Ediciones Península.
- HOFFMAN, Philip T. (2016). *¿Por qué Europa conquistó el Mundo?* Barcelona: Crítica.
- HOFFMAN, Philip T. (1994). "Early Modern France, 1450-1700". En: HOFFMAN, Philip T. & NORBERG, Kathryn (Eds.). *Fiscal Crises, Liberty, and Representative Government, 1450-1789*. Stanford: Stanford University Press, pp. 226-252.
- HSU, Cho-yun (1999). "The Spring and Autumn Period". En: LOEWE, Michael & SHAUGHNESSY, Edward L. (Eds.). *The Cambridge History of Ancient China: From the Origins of Civilization to 221 B.C.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 545-586.
- HUANG, Ray (1998). "The Ming Fiscal Administration". En: MOTE, Frederick W. & TWITCHERTT, Denis C. (Eds.). *The Cambridge History of China*. Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 8, pp. 106-171.
- HUANG, Ray (1974). *Taxation and Governmental Finance in Sixteenth-Century Ming China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUANG, Ray (1970). "Military Expenditures in Sixteenth Century Ming China". En: *Oriens Extremus*, Vol. 17, Nro. 1/2, pp. 38-62.
- HUFF, Toby F. (1993). *The Rise of Early Modern Science: Islam, China, and the West*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUI, Victoria T. (2011). *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KISSINGER, Henry (2012). *China*. Barcelona: Debate.
- KRISTOF, Ladis K. D. (1960). "The Origins and Evolution of Geopolitics". En: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, Nro. 1, pp. 15-51.
- LANDES, David (1998). *The Wealth and Poverty of*



- Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. Nueva York: W. W. Norton.
- LANG, Grame (1997). "Structural Factors in the Origins of Modern Science: A comparison of China and Europe". En: ZEPETNEK, Steven T. de & JAY, Jennifer (Eds). *East Asian Cultural and Historical Perspectives*. Edmonton: University of Alberta, pp. 71-96.
- LEFEBVRE, Henri (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- LOEWE, Michael (1999). "The Heritage Left to the Empires". En: LOEWE, Michael & SHAUGHNESSY, Edward L. (Eds.). *The Cambridge History of Ancient China: From the Origins of Civilization to 221 B.C.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 967-1032.
- MADDISON, Angus (2006). *The World Economy: A Millennial Perspective*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- MAMADOUH, Virgine D. (1998). "Geopolitics in the Nineties: One Flag, Many Meanings". En: *GeoJournal*, Vol. 46, Nro. 4, pp. 237-253.
- MCNEILL, William H. (1963). *The Rise of the West: A History of the Human Community*. Chicago: University of Chicago Press.
- MOKYR, Joel (1990). *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. Nueva York: Oxford University Press.
- MULLER, Max (Ed.) (1885). *Sacred Books of the East*. Oxford: Clarendon Press, Vol. 27.
- MYERS, Ramon H. & WANG, Yeh-Chien (2002). "Economic Developments, 1644-1800". En: FAIRBANK, John K. & TWITCHERTT, Denis C. (Eds.). *The Cambridge History of China*. Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 9, pp. 563-646.
- NEEDHAM, Joseph (1969). *The Grand Titration: Science and Society in East and West*. Londres: Allen & Unwin.
- Ó TUATHAIL, Gearoid & AGNEW, John (1992). "Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning and American Foreign Policy". En: *Political Geography*, Vol. 11, Nro. 2, pp. 190-204.
- PARKER, Geoffrey (2008). "Western Way of War". En: PARKER, Geoffrey (Ed.). *The Cambridge Illustrated History of Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-14.
- PARKER, Geoffrey (1990). *La revolución militar. Las innovaciones militares y el apogeo de Occidente, 1500-1800*. Barcelona: Crítica.
- POMERANZ, Kenneth (2000). *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- QUIAN, Sima (1971). *Records of the Grand Historian of China*. Nueva York: Columbia University Press.
- QUIAN, Wen-yuan (1985). *The Great Inertia: Scientific Stagnation in Traditional China*. Londres: Croom Helm.
- RIPSMAN, Norrin M., TALIAFERRO, Jeffrey W. & LOBELL, Steven E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- ROBERTS, Michael (1956). *The Military Revolution, 1560-1660: An Inaugural Lecture Delivered Before the Queen's University of Belfast*. Belfast: M. Boyd.
- SIVIN, Nathan (1982). "Why the Scientific Revolution Did Not Take Place in China - or Didn't It?". En: *Chinese Science*, Vol. 5, pp. 45-66.
- SNG, Tuan-Hwee (2014). "Size and Dynastic Decline: The Principal Agent Problem in Late Imperial China 1700-1850". En: *Explorations in Economic History*, Vol. 54, pp. 107-127.



- SPENCE, Jonathan D. (2011). *En busca de la China moderna*. Barcelona: Tusquets.
- SPRUYT, Hendrik (1996). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- SUN, Laichen (2012). "Review of Lost Colony: The Untold Story of China's First Great Victory over the West by Tonio Andrade". En: *The Journal of Asian Studies*, Vol. 71, Nro. 3, pp. 759-761.
- TAYLOR, Peter (1988). *Geopolitics Revived*. Newcastle upon Tyne: University of Newcastle upon Tyne.
- TILLY, Charles (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza.
- TILLY, Charles (1975). "Reflections on the History of European State-Making". En: TILLY, Charles (Ed.). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, pp. 3-83.
- WALKER, Richard L. (1953). *The Multi-State System of Ancient China*. Westport: Greenwood Press.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974). *The Modern World System*. Nueva York: Academic Press.
- WALTZ, Kenneth N. (2000). "Structural Realism After the Cold War". En: *International Security*, Vol. 25, Nro. 1, pp. 5-41.
- WALTZ, Kenneth N. (1967). "International Structure, National Force, and the Balance of World Power". En: *Journal of International Affairs*, Vol. 21, Nro. 2, pp. 215-231.
- WALTZ, Kenneth N. (1959). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- WESSON, Robert G. (1967). *The Imperial Order*. Berkeley: University of California Press.
- WRIGLEY, Edward A., SCHOFIELD, Roger S., LEE, Ronald D. & OEPPEN, Jim (1989). *The Population History of England, 1541-1871: A Reconstruction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- YI-LONG, Huang (2001). "Sun Yuanhua: A Christian Convert Who Put Xu Guangqi's Military Reform Policy into Practice". En: JAMI, Catherine, ENGELFRIET, Peter M. & BLUE, Gregory (Eds.). *Statecraft and Intellectual Renewal in Late Ming China: The Cross-Cultural Synthesis of Xu Guangqi (1562-1633)*. Leiden: Brill, pp. 225-259.

Fecha de recepción: 22 de septiembre de 2021.

Fecha de aceptación: 13 de diciembre de 2021.

LOS REFUGIADOS Y LA CUESTIÓN DE LA OTREDAD. ALGUNOS LINEAMIENTOS TEÓRICOS

REFUGEES AND THE QUESTION OF *OTHERNESS*. SOME THEORETICAL OUTLINES

Flavio Borghi

Universidad Católica de Córdoba
flavio.borghi@gmail.com



Flavio Borghi es Licenciado en Comunicación Social (ECI, UNC) y Magíster en Comunicación y cultura contemporánea (CEA, UNC). Además, se desempeña como participante del Programa de Estudios de Medio Oriente (CEA, UNC). En el ámbito docente, es Profesor Titular de la Cátedra Antropología Cultural, de la Licenciatura en Psicología (UCC) y Director de la Cátedra Libre Modernidad y religión: aproximaciones socioculturales a través del cine (UCC).



Resumen || El presente trabajo aborda algunos aspectos de la construcción de la *otredad cultural* en un mundo globalizado, interconectado y con múltiples posibilidades de tránsito y movimiento. La designación de *extranjero* adquiere sesgos estigmatizantes particulares en el marco de las migraciones masivas que se observan en las primeras décadas del siglo XXI y por cuya magnitud el fenómeno recibió desde la prensa el rótulo genérico de *Crisis de los refugiados*. Según su procedencia y rasgos étnico-culturales-religiosos, estos extranjeros que arriban a las fronteras de los países más prósperos o desarrollados por vías irregulares, son percibidos como una *otredad amenazante*, propia de un enemigo invasor que constituye un peligro del que hay que resguardarse.

Palabras clave || Extranjero, Refugiado, Xenofobia, Terrorista, Miedo

Abstract || This work addresses some aspects of the construction of *cultural otherness* in a globalized world, interconnected with multiple possibilities of transit and movement. The designation of *foreigner* acquires particular stigmatizing biases in the framework of the massive migrations observed in the first decades of the 21st century and whose magnitude, the phenomenon received was named for the press with the generic label of *Refugee crisis*. According to their origin and ethnic-cultural-religious traits, these foreigners who arrive at the borders of the most prosperous or developed countries through irregular routes, are perceived like a *threatening otherness*, typical of an invading enemy that constitutes a danger that must be protected.

Keywords || Alien, Refugee, Xenophobia, Terrorist, Fear



Introducción

Tematizar la *otredad* no es algo nuevo, aunque adquiere sus matices según el contexto que se trate. *Enemigos, bárbaros o extraños*, son algunos de los términos que cobran relevancia para nombrar una alteridad socio cultural que cuestiona, amenaza, o se presume que lo hace, el propio estilo de vida. El planteo se torna problemático cuando esa alteridad es identificada desde una herencia de los valores de la modernidad ilustrada que se pretenden universales. En la colonización planetaria de las pautas culturales del capitalismo occidental, individualista, consumista y laico/secular, ¿quién es el *otro*? La irrupción en la agenda noticiosa de flujos migratorios masivos hacia los países centrales (la llamada *Crisis de los refugiados* en la Unión Europea de 2015); y el impacto de sucesivos atentados terroristas, perpetrados en grandes ciudades, vinculados a movimientos islamistas radicales, apuran la consideración de categorizar esa *otredad*, sobre todo, porque también parecen renacer fortalecidas las banderas de los nacionalismos, imbricados en nuevas variantes de la xenofobia.

Enemigos y extranjeros

En una conferencia de tono distendido, aunque con su agudeza habitual, Umberto Eco comenta “la utilidad” de tener un enemigo: no solo sirve para definir la identidad sino también para probar los propios sistemas de valores (2013: 15). Siguiendo distintos ejemplos de la historia, Eco apunta a visualizar el “proceso de producción y demonización” que se despliega para significar a ese sujeto (individual o colectivo) que será considerado como adversario. Así pues, el enemigo será el otro, el distinto, que por sus hábitos, costumbres, apariencia,

o procedencia, es moralmente cuestionable. El pagano, el judío, el negro, el feo, el hediondo, la mujer (y específicamente, la bruja), etc., podrán caer en esa categorización de lo repudiable. En definitiva, todo aquel que de algún modo se lo considere portador o encarnación terrena del *mal*. Y, por supuesto, en su construcción simbólica discursiva, será el depositario de todos aquellos rasgos reales o imaginarios considerados dignos de la más absoluta repulsa, porque, casi por definición, los “enemigos son distintos de nosotros y siguen costumbres que no son las nuestras”; su diversidad misma es la que lo convierte en “señal de amenaza” (Eco, 2013: 16).

En tal sentido, una figura que carga los atributos de lo distinto y diverso es el extranjero. Desde su designación como *bárbaro* en la Grecia antigua, el extranjero ya portaba el significado de una cierta deshumanización o gradación de humanidad. Tzvetan Todorov (2014) comenta que el concepto de *bárbaro* se constituía sobre dos ejes complementarios de oposición, uno relativo y uno absoluto. La distinción nosotros-ellos (concepto relativo), era una descripción de hecho que llamaba bárbaro al que no hablaba el idioma local o lo hablaba mal, justamente, por ser extranjero (un *no-griego*). Por su parte, la oposición civilización-barbarie (concepto absoluto), explicitaba un juicio de valor sobre aquellos extranjeros-bárbaros cuyas costumbres no respetaban la humanidad del *otro*, y, por lo tanto, por su crueldad, se los situaba fuera de lo civilizado, es decir, fuera de *lo humano*. En ambos casos, como lo notan Eco y Todorov, el bárbaro no era considerado del todo integrante de “la humanidad”. Sus deficiencias lingüísticas trasuntaban una falencia de pensamiento (Eco, 2013: 16), y sus actos valorados inhumanos lo ubicaban del lado del salvajismo (Todorov, 2014: 36). Como veremos más adelante en el caso migratorio, la deshumanización del extranjero conduce con facilidad al consecuente



despojo de sus derechos (Cf.: Bauman, 2016: 78).

Volviendo a la designación de *enemigo*, esta es clara en una situación manifiesta de agresión o guerra (Todorov, 2014: 147). Empero, quien planteó esta idea en una dimensión de escala global, fue Samuel P. Huntington con su ensayo de 1996 sobre el “choque de las civilizaciones” (Huntington, 2000). La tesis de Huntington sostenía que, tras el fin de la Guerra Fría, ya no son las ideologías las que confrontan, sino que ahora son los estilos de vida particulares, “las civilizaciones” las que se conducen al (inevitable) conflicto (choque). La amenaza a Occidente (identificado con Estados Unidos y algunos países europeos), proviene entonces principalmente de China y el islam. Esta afirmación pareció confirmarse de manera irrefutable por el ataque al *World Trade Center* del 11 de septiembre de 2001, atribuido a *Al Qaeda* y reivindicada por su líder Osama Bin Laden, quien explícitamente adhirió al diagnóstico de choque total entre el islam y Occidente (Todorov, 2014: 135).

No obstante, como apunta una nutrida bibliografía crítica, el concepto de “civilización” que suscribe Huntington es cuanto menos falaz. El autor concibe a las civilizaciones como grandes culturas homogéneas, con un núcleo identitario esencial, inalterable, sagrado y definitorio, que se expresa en la religión. Con ello, desconoce la infinidad de matices que conlleva cada cultura, y que no necesariamente se expresa o visualiza desde un fundamento religioso.

Todorov aboga que las civilizaciones y las culturas tienden más a encontrarse que a chocar. Las culturas vivas están en constante transformación y proceso de hibridación (Cf.: García Canclini, 2008), producto de la interacción y la mezcla. Incluso este fenómeno se encarna en cada individuo, que es “portador de múltiples culturas” (Todorov, 2014: 132). Todo individuo es pluricultural, ya que las culturas no son islas monolíticas, sino aluviones que

se entrecruzan (Todorov, 2014: 85). En los términos de Kwame A. Appiah, la diversidad de filiaciones y lealtades de los individuos respecto de la cercanía y adscripción a diversas creencias políticas, sociales, estéticas y religiosas, constituyen “identidades plurales”, y estas se manifiestan de múltiples maneras que no necesariamente siempre coinciden con una vertiente religiosa que tiñe a la totalidad (2007: 92-93; Cf.: también Sen, 2008).

Estos procesos de constitución identitaria se han visto exponencialmente incrementados y acelerados con el desarrollo tecnológico desplegado por la globalización: tanto las posibilidades de movilidad física (viajes) como de comunicación (acceso instantáneo de textos e imágenes de casi cualquier parte del mundo), no solo han promovido el contacto con el otro mediante la superación de barreras físicas, espaciales y comunicacionales sino también de intercambio. Por ende, en las sociedades actuales puede constatarse la coexistencia y yuxtaposición de modos de vida tradicionales, arcaicos y ultramodernos (Todorov, 2014: 14), muy lejos de una homogeneidad uniforme y absolutamente libre de mezcla. Esto no significa que no haya conflictos con el otro, pero no a la manera “maniquea” que plantea Huntington.

Desconocidos y extraños

Sin dudas, a mayor contacto, mayor posibilidad de conflicto. Pero una característica de las sociedades modernas (y más de las tardo modernas), es el nuevo entramado de convivencia humana que se constituye en ellas. Como señala Appiah (2007: 13), en el pasado, los miembros de la comunidad conocían a sus vecinos, porque eran partícipes en común de su historia. En el vivir diario era una excepción cruzarse con un *extraño*.



Por el contrario, en la actualidad, la vida cotidiana está poblada de desconocidos (y la mayoría de los cuales incluso aportan recursos e insumos que son esenciales para la subsistencia), lo cual abre una insalvable brecha hacia la incertidumbre. Zygmunt Bauman, indagando sobre este nutriente de insondables temores, lo describió con la categoría de miedo líquido (dentro de su conceptualización general de la *modernidad líquida*): “El miedo —dice— es el nombre que damos a nuestra incertidumbre: a nuestra ignorancia respecto a la amenaza, y a lo que hay que hacer...para detenerla...” (Bauman, 2007: 10). El *miedo líquido* es, pues, una latente, potencial e indeterminada percepción de amenaza que se cierne en una proximidad inevitable, porque si hay algo que nos imponen las sociedades contemporáneas es la inextirpable cercanía de *extraños*.

Los *extraños* de por sí fueron siempre considerados como heraldos de malos augurios, prefiguración del derrumbe del orden y presagios del fin del mundo (ordenado y conocido): “Los *extraños* tienden a causar inquietud precisamente por el hecho mismo de ser ‘*extraños*’, es decir, aterradoramente impredecibles, a diferencia de las personas con las que interactuamos a diario y de quienes creemos saber qué esperar...” (Bauman, 2016: 15-16).

En una de sus últimas reflexiones, Bauman conecta el tema, asiduamente visitado por él, de la sociología del *extraño* en la modernidad líquida (Cf. Borghi, 2008), con la denominada *Crisis de refugiados* en Europa del presente siglo. El título por demás sugestivo, *Extraños llamando a la puerta*, remite a la emoción dominante de miedo que provoca la irrupción de oleadas inmanejables de foráneos en la comunidad receptora, y el horror a que ese acontecimiento atente con el derrumbe del *orden* establecido. No es menos sintomático el diseño estético que ilustra las portadas de distintas

publicaciones referidas al tema como el texto del sociólogo polaco: en ellas se comparte la imagen del tendido de alambres de púa usados para impedir el paso de “los indeseables” (Cf. Bauman, 2016; Sen, 2008; Chomsky et al., 2017).

La sensación de inseguridad y vulnerabilidad generada por la llegada multitudinaria de migrantes provoca una perturbación difícil de asimilar: “Es imposible abstraerse de la percepción de que nosotros (los europeos) no hemos provocado la masiva y repentina aparición de *extraños* en nuestras calles ni tenemos control sobre semejante fenómeno. Nadie nos consultó; nadie pidió nuestro consentimiento” (Bauman, 2016: 20). No obstante, tal desconcierto o estupor procede de estar obligados a mirar un “resto invisible” de la humanidad que se desearía no existiera o no estuviera ahora “llamando —insistentemente— a la puerta” exigiendo una respuesta (Bauman, 2016: 21, 82-83).

Migraciones y amenazas

Como recuerda Bauman, las migraciones masivas no son nuevas, pues forman parte de la dinámica misma de la modernidad. Tienen que ver con el incesante proceso de producción de *personas superfluas*. En el nombre del progreso, los migrantes económicos son impelidos a buscar horizontes más pródigos cuando en su lugar de origen situaciones adversas los hacen caer en la categoría de “localmente inútiles”, “excedentes” o “inempleables” (Bauman, 2016: 10-13). Saskia Sassen (2012: 167-171) puntualiza que las migraciones se producen por factores de expulsión (pobreza y desempleo), y factores de atracción (empleo y mejor paga). El fenómeno sigue la lógica misma de la expansión global del capitalismo que necesita la circulación de la fuerza de trabajo disponible. En las zonas de



acogida, los migrantes económicos pueden ser bien recibidos en tanto mano de obra especializada (si se desempeñan como profesionales o técnicos), pero también *mano de obra barata* (y, en este caso, muchas veces dispuesta a realizar las ingratas labores que los locales rehúyen; cuando sino también, en el peor de los casos, sometida a trabajo ilegal y esclavo de todo tipo). Así pues, Claire Rodier señala que los inmigrantes constituyen una mano de obra flexible y explotable de la cual las economías de los países industrializados no necesariamente desean prescindir (Rodier, 2015: 24).

Empero, un nuevo matiz se añade con los migrantes de Estados que se encuentran en proceso de *derrumbe* a causa de guerras y conflictos sociales, políticos y étnicos. La pérdida de la *seguridad existencial* de la población civil en estas sociedades suscita una huida caótica, desesperada (por cualquier vía, legal o ilegal; y a cualquier precio, incluyendo el riesgo de perder la vida), y como se ha registrado, multitudinaria (miles y millones de personas, según la magnitud del conflicto, como por ejemplo una guerra civil o catástrofe medioambiental). Paradojalmente, el carácter *irregular* y masivo de este flujo humano pugnando por hallar un lugar en los países desarrollados de Europa, no es reconocido por parte de los organismos de gestión migratoria como una previsible consecuencia directa de las políticas fallidas que las mismas potencias occidentales llevaron adelante sobre esos países en crisis (por caso, sobre las regiones de Oriente Próximo y Medio) (Bauman, 2016: 11; Rodier, 2015: 23). Por el contrario, estos migrantes desesperados son vistos como *verdaderos invasores*, no solo por su número, sino también por los supuestos signos de sus cualidades identitarias. En efecto, el estigma de su *extranjería* permite a una retórica del miedo equipararlos como culpables de los males de la globalización: delincuentes,

defraudadores, enemigos infiltrados o terroristas (Rodier, 2015: 65).

Estigmatización focalizada

Alain Touraine señalaba que el 11-S incitó la necesidad de aplicar “un nuevo paradigma” para comprender la dinámica de las sociedades (Touraine, 2006: 24). Lo cual también se traduce en lo que respecta a las políticas migratorias. Hasta el 11-S, la migración era promovida en la Unión Europea para frenar el declive demográfico de algunos de sus países miembros, y para fomentar el crecimiento económico. Pero inmediatamente después del atentado a las Torres Gemelas, se produjo un punto de inflexión en “las cuestiones de inmigración y asilo en Europa, que pasarían a ser abordadas con una visión esencialmente represiva”, encuadradas en la denominada “lucha contra el terrorismo internacional”. El sector de la seguridad en las fronteras pasó “a ocupar un lugar preponderante, ya se trate de luchar contra la amenaza terrorista, el crimen internacional o, cada vez en mayor medida, contra la inmigración calificada como clandestina” (Rodier, 2015: 44). De este modo, no solo creció sin cesar el mercado del control y la vigilancia, sino que tendría una orientación selectiva en la identificación de una figura privilegiada: los individuos provenientes de países árabes y de mayoría musulmana, independientemente de su conducta específica (Rodier, 2015: 90-92). Aquello que Corey Robin comenta como la creciente “infraestructura política del miedo” constituida por aparatos burocráticos e instituciones destinadas a la elaboración de perfiles y prácticas de vigilancia orientadas a musulmanes y ciudadanos de origen árabe (Boucheron y Robin, 2016: 35).



El hecho de asociar terrorismo e inmigración, especialmente cuando la sombra del islamismo se desliza entre ambos conceptos, sirve para legitimar bastante más que los controles en las fronteras, pues también refleja la representación binaria de una sociedad occidental, portadora de valores universales y amenazada por los terroristas extranjeros, enemigos de la democracia y de la libertad. (Rodier, 2015: 97)

En este marco de implementación de políticas que intentan el (imposible) blindaje (total) de fronteras, se desplegaron en la Unión Europea estrategias que, por un lado, constituyeron una verdadera "externalización" de las competencias de administración de las migraciones, por caso, la agencia Frontex (Cf. Rodier, 2015: 140-141); y, por otro lado, una serie de procedimientos burocráticos que, más que eficaces para la identificación y captura de terroristas y criminales, sirven para elevar señales de disuasión a las intenciones de un continuo arribo migratorio a los países de acogida. En este aspecto, la proliferación de campos de detención, con una extensa prolongación de controles, procura no tanto la supervisión de la legalidad de los refugiados aceptados, sino más bien afianzar el concepto de que no será fácil transponer las fronteras, aunque se tengan los papeles en regla (Rodier, 2015: 152-153).

Por otra parte, de manera reactiva a estas demandas migratorias que afecta en distintos frentes a los países más prósperos (de Europa pero también a Estados Unidos), resurgen de su mismo seno (a ambos lados del océano) las banderas nacionalistas y xenófobas, ahora focalizadas en el islam, a raíz de los sucesivos atentados terroristas vinculados a movimientos islamistas radicales; que no obstante, muchos de ellos fueron perpetrados no por inmigrantes ilegales, sino por ciudadanos de los países donde ocurrieron los hechos (Cf., Rodier,

2015: 95). Aun así, la retórica del miedo alimenta el rumor de que entre los inmigrantes hay criminales, y, entre ellos, terroristas islámicos infiltrados (Rodier, 2015). La ideología base es la percepción de peligro, como explícitamente lo declaraba Oriana Fallaci en su evaluación sobre la "nueva Europa": "Europa ya no es más Europa; es Eurabia, una colonia del islam, donde la invasión islámica no es sólo física, sino mental y cultural" (Chomsky et al., 2016: 11). Esto sirve a los populismos de derecha para fortalecer un discurso xenófobo e islamofóbico en defensa de una pretendida integridad de la cultura y comunidad nacional. Y, si bien todavía son una minoría, en algunos países comienzan a tener una participación clave en las alianzas del poder gobernante (Todorov, 2014: 21). Básicamente, la prédica de estos sectores se alinea en los términos esencialistas de Huntington:

El pueblo es para ellos una entidad transhistórica que engloba a los muertos, los vivos y las generaciones venideras, ligados por un fondo cultural invariable y homogéneo. Lo que induce a la distinción entre los nacionales "de raigambre" y los inmigrantes, en particular extraeuropeos, cuyos derechos de residencia habría que limitar, así como los derechos económicos y sociales. Si la extrema derecha tradicional sigue siendo a la vez antisemita y racista, las derechas radicales privilegian una nueva figura del enemigo, a la vez interior y exterior: el islam, al cual están asociados todos los individuos originarios de países culturalmente musulmanes (Chomsky et al., 2016: 29-30).

El gran riesgo de esta problemática contemporánea de alcance global es, siguiendo a Todorov, que "el miedo a los barbaros" conduzca a la comunidad presuntamente civilizada a transformarse en estados policiales y a extralimitar lo que considere su defensa legítima y, en tales acciones, incurra en los



extremos tan crueles como los de la misma barbarie que pretende combatir (Todorov, 2014: 17-18, 154).

Referencias bibliográficas

- APPIAH, Kwame Anthony (2007). *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*. Buenos Aires: Katz.
- BAUMAN, Zygmunt (2007). *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN, Zygmunt (2016). *Extraños llamando a la puerta*. Buenos Aires: Paidós.
- BORGHI, Flavio (2010). "Tipificación del 'otro' en el espaciamento cognitivo de la modernidad líquida según Zygmunt Bauman". En: *Revista Astrolabio*. Nro. 4. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/243>
- BOUCHERON, Patrick y ROBIN, Corey (2016). *El miedo. Historia y usos políticos de una emoción*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- CHOMSKY, Noam; MOUFFE, Chantal y otros (AAVV) (2017). *Neofascismo. De Trump a la extrema derecha europea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ECO, Umberto (2013). *Construir al enemigo*. Buenos Aires: Lumen.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (2008). *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Barcelona: Paidós.
- HUNTINGTON, Samuel P. (2000). *El choque de las civilizaciones*. Barcelona: Paidós.
- RODIER, Claire (2015). *El negocio de la desesperación. ¿Qué oculta la tragedia de los refugiados?* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- SASSEN, Saskia (2012). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- SEN, Amartya (2008). *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Buenos Aires: Katz.
- TOURAINÉ, Alain (2006). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós.
- TODOROV, Tzvetan (2014). *El miedo a los bárbaros*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Este artículo corresponde al Dossier especial *Pensar las culturas. Discusiones desde los espacios transnacionales*, correspondiente al Vol. 3, Nro. 1 (enero-junio de 2021) de *1991. Revista de Estudios Internacionales*. Por un error de edición, se publica en el presente número.

Fecha de recepción: 23 de agosto de 2021.

Fecha de aceptación: 30 de septiembre de 2021.

ESTADO DE (IN)SEGURIDAD E IMPERIO: NUEVA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

STATE OF (IN)SECURITY AND EMPIRE: NEW SOCIAL ISSUE AND THE DILEMMAS OF DEMOCRACY

Yanina Inés Jotayan

Universidad Nacional de San Juan-CONICET
yaninajotayan@gmail.com - yjotayan@unsj-cuim.edu.ar



Yanina Inés Jotayan es Licenciada en Ciencias Políticas con orientación en Relaciones Internacionales (UNSJ), Magister en Políticas Sociales (UNSJ), Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina (UNC). También es Becaria doctoral cofinanciada en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). De 2013 a la actualidad ha desarrollado tareas docentes como adjunta en las cátedras Pensamiento Político Contemporáneo, Política Internacional y Economía Internacional e Integración Regional en la Carrera de Ciencias Políticas (FACSO-UNSJ). Su principal campo de investigación se ha desarrollado en el ámbito de las Políticas Sociales y Cuestión Social en el Mercosur, como así también la mirada regional de las políticas sociales. En cuanto a esto último, actualmente viene trabajando en las perspectivas teórico-políticas acerca de Cuestión Social, Inseguridad Social y enemistad.



Resumen || En épocas en que una abrumadora crisis social y política que conmueve nuestras sociedades, la era de la *violencia global* parece escribir un nuevo capítulo en la historia. No obstante, los conflictos de hoy no se parecen a los de ayer; en la actualidad, se trata de una violencia y conflictividad que desborda la capacidad de respuesta y el control de los Estados. Así, la guerra hoy se acerca a lo social, convirtiéndose en un asunto de pobres y de excluidos. Precisamente, la nueva cuestión social, atravesada por la profundización de las contradicciones de las sociedades postfordistas, se expresa en el empeoramiento de las condiciones de vida (pobreza, exclusión, desigualdad), lo que da cuenta de una *seguridad* que los Estados ya no logran proveer. Este nuevo fenómeno pareciera sugerir que las decisiones de la vida colectiva de los Estados ya no residen en sus ciudadanos, como lo sugieren los principios democráticos, sino que se enmarcan en los intereses del orden imperial del *capital colectivo*, el cual que se unifica progresivamente en todas las regiones del mundo.

En este marco, el presente trabajo pretende aportar a la comprensión de lo *nuevo* de la nueva cuestión social y el “deslizamiento del Estado Social al Estado de Inseguridad” a partir de la noción de Imperio de Negri y Hardt.

Palabras clave || Imperio, Cuestión social, Estado de excepción, Inseguridad, Democracia

Abstract || In times in which a disturbing social and political crisis affects our societies, the age of *global violence* seems to be writing a new chapter in history. Nevertheless, today's conflicts do not resemble yesterday's. The conflicts of today are about violence and social unrest that overwhelm the states' control and their response capacity. Thus, –today– the concept of war is close to being a social issue, which is becoming a matter of the poor and the excluded.

Hence, the new social question, crossed by the deepening of the contradictions of post-Fordist societies, is expressed by the worsening of the living conditions (poverty, exclusion, inequality) what is translated as a *security* that states can no longer provide. This new phenomenon seemed to suggest that the decisions of the states' collective life do not reside in their citizens any longer, as the democratic principles suggest. These decisions are framed in the interests of the imperial order of the *collective economic capital* that is being progressively unified in every region of the world.

In this framework, this paper aims to contribute to the understanding of the *new* of the new social question and the slide to the State of Insecurity based on Negri and Hardt's notion of Empire.

Keywords || Empire, Social question, State of exception, Insecurity, Democracy



I. Introducción: Imperio y el ocaso de la soberanía del Estado-nación

El presente trabajo pretende aportar a la comprensión de la nueva cuestión social a partir de nuevas formas de conflictividad social, desde un paradigma del poder que amplía la fuerza preventiva represiva y retórica, en pos de mantener el equilibrio social. Esta situación parece sugerir que las decisiones de la vida colectiva de los Estados ya no residen en sus ciudadanos, como lo sugieren los principios democráticos, sino que se enmarcan en los intereses del orden del *capital colectivo global*, el cual que se unifica progresivamente en todas las regiones del mundo (Negri, 2001).

La nueva cuestión social emerge en un mundo distinto al de hace medio siglo atrás. Contexto en el que se sucedieron hechos que inauguraron un nuevo orden. Este nuevo orden se referencia como un marco de condiciones de posibilidad de un estado excepcional en el marco del derrumbe de la *sociedad salarial* (Castel, 1999). En este trabajo trataremos de dar cuenta de ese fenómeno que, en términos de Negri, se expresa en el pasaje hacia el Imperio.

La idea de *Imperio*, para Negri y Hardt, suponía un nuevo paradigma de poder, significaba la hegemonía del *capital colectivo supranacional*, del cual participaban tanto los capitalistas norteamericanos como sus homólogos europeos, tanto los que construyen sus fortunas sobre la corrupción rusa como los del mundo árabe, de Asia o de África, que pueden permitirse enviar sus hijos a Harvard y su dinero a Wall Street; por ello no se puede hablar en términos de los Estados-nación como dominio efectivo de ningún país en particular, ni aún las hiperpotencias, como Estados Unidos o China (Negri, 2001).

Vale aclarar en este punto que los Estados-nación capitalistas seguían siendo dominantes, pero la noción de *Imperio* importa un nuevo paradigma de poder, sobre todo del poder político, en tanto que este se va a ir desplazando por el poder económico. Aquí podríamos arriesgarnos a decir que el nuevo orden imperial supondría el paso del orden internacional, esto es entre Estados-nación, a un orden cuasi-mundial —el del mercado global—, en el cual el poder económico se identificaría con el político para crear una nueva estructura bajo una lógica netamente capitalista. De esta manera, “el mercado mundial se unifica políticamente alrededor de lo que, desde siempre, se consideraron signos de soberanía: los poderes militar, monetario, comunicacional, cultural y lingüístico” (Negri, 2001: parr. 4).

En ese marco asistimos, desde hace unos años, a un momento inédito en el cual la soberanía y la democracia aparece en entredicho en lo que algunos consideran el *ocaso del Estado-nación*. En este sentido, más allá de las lecturas polémicas, la descripción del *Imperio* de Hardt y Negri (2003) sigue teniendo actualidad, y nos ofrece algunas líneas que nos permiten pensar lo impensado, esto es, comprender hasta qué punto los cambios que se vienen sucediendo hace décadas están conmoviendo las bases que sustentan el orden social. En este sentido, la definición de soberanía en su articulación con la idea de Estado-nación nacida tras la paz de Westfalia cada vez se vuelve más un tema de discusión.

En cierta medida, podríamos encontrar las raíces de este nuevo orden en los procesos que se generaron en la década de los 70', donde de la mano de la crisis económica a nivel global —que termina eclosionando el sistema de Bretton Woods— los mercados financieros comenzaron un proceso de desterritorialización; la gran banca y el comercio



mundial se globalizaba y con ello los organismos internacionales y empresas transnacionales aparecían en la escena global —ahora con objetivos o intereses propios—, disputando la soberanía de los Estados. En otras palabras, con este proceso se inauguraba el comienzo de una nueva etapa del capitalismo internacional que sería caracterizado por la flexibilización y desregulación de los capitales internacionales, lo que contribuiría a una cada vez más creciente volatilidad de los mercados financieros mundiales. En concreto, en los años 70' se produjo un sorprendente aumento de los flujos de capitales a nivel que se potenció exponencialmente a partir de la década del 90'.

En este proceso de profundización de la globalización de la producción capitalista, las relaciones económicas fueron haciéndose cada vez más autónomas de los controles políticos, lo que trajo como consecuencia el debilitamiento progresivo de la soberanía de los Estados-Nación. De este modo, el *Imperio* y el proyecto neoliberal comenzaban a constituirse, los Estados perdían el control, decisión e influencia sobre los movimientos financieros, comerciales y económicos a nivel global. De esta manera, el gran cambio de la soberanía era que la economía se alejaba cada vez más del control político constituyéndose en un poder soberano propio que disputaba a la soberanía estatal.

En otras palabras, lo expuesto implica que desde ese pasaje el Estado-nación posee cada vez menos poder para regular los flujos e imponer su autoridad sobre la economía. No obstante, la declinación de la soberanía no significa que la misma como tal haya desaparecido

(...) de un extremo a otro de las transformaciones contemporáneas, los controles políticos, las funciones del Estado y los mecanismos regulatorios

han continuado dirigiendo el reino de la producción económica y social y del intercambio. Nuestra hipótesis básica es que la soberanía ha tomado una nueva forma, compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando. Esta nueva forma global de soberanía es lo que llamamos Imperio". (Hardt y Negri, 2003: 11)

Comprender esos cambios se vuelve fundamental para visibilizar la conformación del nuevo orden *imperial*, situación que se profundizó de la mano de la guerra preventiva y la lucha contra el terrorismo a partir de 2001, lo que inauguró un nuevo momento de las relaciones entre Estado y sociedad, signadas por la impronta de la excepcionalidad en el marco de un irresistible e irreversible aumento del proceso de la globalización de los intercambios económicos y culturales. En este marco, el Imperio es el sujeto político que efectivamente regula estos intercambios globales, el verdadero poder soberano que gobierna al mundo (Hardt y Negri, 2003).

Ahora bien, de cara a la actualidad, para los autores la globalización sigue siendo un tema central para entender el orden global, más allá de que algunos especialistas del espectro político estén practicándole la autopsia, expresan irónicamente. Además, la erosión de la soberanía se ha profundizado, y se manifiesta en la incapacidad de Estados Unidos y de cualquier Estado en particular —aún superpotencias— para sostener un orden institucional global. De ahí que

(...) ningún Estado-nación puede hoy organizar y dirigir unilateralmente el orden mundial (...), lo más importante es que el papel de Estados Unidos, así como el de potencias emergentes como China, no debe interpretarse en términos de hegemonía unipolar sino, por el contrario, como parte de las



intensas disputas entre los Estados-nación por los puestos del pódium de la constitución mixta del *Imperio*¹. El hecho de que ningún Estado-nación sea capaz de ejercer la función hegemónica en el orden global emergente no es un diagnóstico de caos y desorden, sino que revela, por el contrario, el surgimiento de una nueva estructura global de poder y, de hecho, una nueva forma de soberanía. (Hardt y Negri 2020: 76)

Así, este pasaje de la soberanía se entiende en términos de una nueva fase de los procesos de globalización, como una *gobernanza imperial neoliberal*, una constitución mixta, que en los últimos veinte años ha experimentado cambios radicales: en primer lugar, se sostiene sobre bases cada vez más tambaleantes. De esta manera:

La globalización no está muerta, ni siquiera en decadencia, sino que simplemente es menos descifrable. Es cierto que el orden planetario y las estructuras de mando global correspondientes están en crisis en todas partes, pero las diversas crisis de hoy no impiden, paradójicamente, que continúe el dominio de las estructuras globales. El orden mundial emergente, como el propio capital, funcionan a través de las crisis e incluso se alimentan de ellas. (Hardt y Neri, 2020: 72)

Más aún, sostienen los autores citados supra, que proliferen las crisis económicas y financieras no son signos del colapso inminente de dichas estructuras

de mando global imperial, sino, por el contrario, da cuenta de uno de sus dispositivos de dominación.

A propósito de esto último, como advertía Boaventura de Sousa Santos² hace unos años, paradójicamente lo único que al parecer no está en crisis en nuestra época es el concepto de crisis. En los últimos años pasó algo que nadie vio, sostiene, y es que la crisis pasó de ser transitoria a ser permanente; y, cuando es permanente no necesita ser explicada, sino que ella explica todo. En nombre de ella, como se verá más adelante, es que se legitima y se perpetua un sistema que da cuenta de las contradicciones entre capitalismo y democracia, manifestando un orden social cada vez más inseguro, excluyente y desigual.

Sentado esto, el otro cambio fundamental del *Imperio* en las últimas dos décadas, es que:

Si bien las posiciones relativas de los distintos poderes de esta constitución mixta han ascendido y descendido, las fuerzas de dominación y control del orden planetario no han disminuido en absoluto, por mucho que cacareen los ideólogos de la soberanía nacional. Simplemente se han apartado de la vista y se han vuelto menos descifrables, como si hubieran descubierto una poción de invisibilidad. (Hardt y Neri, 2020: 98)

Por consiguiente, y parafraseando a Santos nuevamente, se nos presenta una paradoja: mientras que el poder nunca estuvo tan concentrado,

1 La constitución mixta del Imperio es una concepción que atraviesa la obra de Negri (solo o en coautoría), y se entiende como un conjunto articulado de órdenes sociales distintos o de poderes jurídicos y político distintos. Viene de la figura constitucional romana que articulaba las tres formas de gobierno clásicas (monarquía, aristocracia y democracia en sus formas no corruptas). No obstante, siguiendo al autor, en la dialéctica del desarrollo capitalista, esta figura de constitución mixta se identifica con el concepto de corrupción de la misma, ya que supone una alienación del valor, de la negación de los procesos de socialización, de expropiación del producto de la virtud y de construcción de fortunas inamovibles y mortificadoras. Para él no hay forma posible de libertad en este tipo de constitución mixta, dado que es un "régimen que hace de la acumulación y por ende de la corrupción [y la desigualdad diría yo], la clave de bóveda de la distribución del poder" (Negri, 2015: 159).

2 Santos, Boaventura de Sousa (2017). Conferencia Inaugural de Curso Internacional *Epistemologías del Sur*. CLACSO.



el mismo aparece como anónimo y difuso. No obstante, frente a esa apariencia, los poderes fácticos no están difusos, señala el pensador decolonial; en los mercados, las grandes decisiones son tomadas diariamente por media docena de grandes inversores que comandan los mercados financieros, pero nadie los conoce, están ocultos. Todo es anónimo, y este poder difuso hace que la resistencia sea más difícil. Nos dificulta encontrar un enemigo, incluso nos podemos equivocar en el enemigo y pensamos que es uno contra el otro (Santos, 2015).

En síntesis, el pasaje hacia *Imperio* supone las condiciones de posibilidad de una nueva conflictividad y enemistad social y la erosión de la democracia pero, a la vez, es “una crítica política del presente de cara a una transformación capitalista y de las instituciones de la democracia” (Negri, 2015: 51).

II. La nueva cuestión social: nuevas lógicas de enemistad y estado de excepción en clave del Imperio neoliberal

Como explica Danani (2011), durante el último cuarto de siglo el neoliberalismo ha significado en Argentina, y podría extenderse a América Latina, un *ciclo constituyente* que, considerando la idea de protección y seguridad [social] como lastres de lo que era necesario desprenderse, ha fundado un orden social y político en su sentido más íntegro o, lo que es lo mismo, ha reorganizado profundamente la vida social y la subjetividad de los sujetos humanos.

Desde este enfoque, con el avance de la *contrarrevolución neoliberal* de los últimos veinte años, al decir de Hardt y Negri (2020), en algunos países la cuestión social parece resignificarse en términos de un nuevo giro neoliberal en su fase

neoconservadora. Así, mientras el (inestable) Estado neoliberal proponía el resguardo de unos fuertes derechos de propiedad privada individual, el imperio de la ley y las instituciones del mercado y libre comercio (Harvey, 2007), la fase neoconservadora desnuda en términos gramscianos la fase represiva y autoritaria del régimen. De este modo,

(...) el neoconservadurismo concuerda totalmente con la agenda neoliberal del gobierno elitista, la desconfianza hacia la democracia y el mantenimiento de las libertades de mercado. No obstante, se aleja de los principios del neoliberalismo puro y ha reformulado las prácticas neoliberales en dos aspectos fundamentales: primero, en su preocupación por el orden como una respuesta al caos de los intereses individuales y, segundo, en su preocupación por una moralidad arrogante como el aglutinante social que resulta necesario para mantener seguro al Estado frente a peligros externos e internos. (Harvey 2007: 71-72)

En este sentido, nuestra perspectiva piensa al *Imperio* como un orden efectivamente neoconservador.

Este nuevo orden imperial implica la cuantificación de la vida y una suerte de destitución de lo público estatal, de su función de mediar las relaciones sociales de clase, y de mediar también las formas de explotación, viendo disminuida la función del Estado ante el avance de los mercados financieros y las organizaciones internacionales, que comienzan cada vez a intervenir con más fuerza en las reglas de juego (Negri, 2015). De esta forma, no solo cambia constitutivamente el *orden* y las relaciones internacionales, sino que también se transforman significativamente las relaciones internas de los países. De ahí que, si bien las instituciones de reproducción social siguen siendo domésticas, los



dispositivos de poder de los que dependen traspasan cada vez más las fronteras del Estado-nación.

Antes de continuar, es preciso detenerse aquí para considerar un aspecto fundamental para comprender la situación de América Latina ya que, indudablemente, las transformaciones domésticas –mediadas por intervención de organismos internacionales– han sido (y son) decisivas y fundamentales para los Estados-nación de esta parte del escenario mundial. Para Murillo (2012) el crecimiento de organizaciones multinacionales y organismos internacionales en América Latina paulatinamente fue subordinando a los Estados-nación e integrándolos en lo que denominaron un *triálogo* formado por Estado-empresas-sociedad civil, coordinado por el mercado que intenta integrarlo todo. De este modo, desde mediados de los 70', los organismos internacionales –sobre todo los financieros³–, comenzaron a jugar un rol fundamental en la región, que fue construyendo paulatinamente las políticas de los Estados-Nación de los países del *tercer mundo* al compás de las transformaciones en el paradigma productivo.

Ahora bien, siguiendo la perspectiva anterior y en otro orden de cosas, la contracara de globalización neoliberal financiarizada es la precariedad y, en última ratio, la enemistad e inseguridad social.

Por un lado, en lo que hace a la precariedad, la misma se concibe principalmente en términos de trabajo y empleo. Para Hardt y Negri (2020) la

precariedad consiste en el deterioro de los contratos de trabajo estables y las normativas laborales que protegían los derechos de los trabajadores⁴, y que han sido progresivamente erosionados frente a la informalidad y los contratos temporales. Es interesante ver cómo los autores van más allá de la precariedad en sentido convencional, retomando la definición de Butler que entiende a lo laboral como parte constituyente de una *vida precaria* donde ha aumentado la inseguridad de una amplia gama de poblaciones ya subordinadas como mujeres, transexuales, gays y lesbianas, migrantes, personas racializadas, personas con discapacidad y otros grupos sociales que dan cuenta de que la precariedad debe leerse en clave interseccional.

Pérez Sáinz (2016), en una línea similar pero en clave decolonial, da cuenta de que, en el caso de América Latina, “no estamos más ante mercados laborales de heterogeneidad descriptible con la distinción dicotómica de formal versus informal. En la actualidad, existe un continuo de situaciones que expresan distintos grados de precariedad”. En esas diversas situaciones de precariedad, no escapan las profundizadas por la cuestión de raza y género entre otras.

Otro elemento fundamental vinculado a la precariedad en el que coinciden los autores citados supra, es en la expansión y profundización de prácticas extractivas, tanto tradicionales (las que tienen que ver con la tierra y los recursos naturales),

3 Para ampliar sobre este punto, tomando de ejemplo el caso del FMI –tan significativo para nuestro país– recomiendo el reciente artículo de Mariano Turzi (2021): *El FMI en la transformación geopolítica*, publicado en *Le Monde Diplomatique*. Edición 270 - diciembre 2021.

4 Para Castel (2003) la sociedad salarial no era aquella en la cual la mayoría de la población activa era simplemente asalariada. Sino que se trataba de una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social a partir de la consolidación del estatuto del trabajo. Así, el trabajo se vuelve empleo al estar dotado de un estatuto que incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo y las protecciones del derecho laboral, entre otras. De ahí la vinculación entre empleo, ciudadanía y democracia.



como las “nuevas formas de extracción en las que los valores humanos y sociales –como el conocimiento, los datos, los cuidados, los circuitos de cooperación social– son apropiados y acumulados” (Hardt y Negri, 2020: 85).

Lo expresado en Pérez Sainz (2016) se entiende como la precariedad frente al acaparamiento de oportunidades de acumulación que se aborda desde la lógica de inclusión/exclusión de oportunidades de acceso. Entre los mercados básicos que el autor analiza refiere al monopolio de los recursos de la tierra, capital y conocimiento, poniendo énfasis en la primera cuestión.

Supuesto esto, el pasaje de la precariedad hacia la enemistad social se entiende a partir de la construcción de subjetividad del neoliberalismo. No se piensa a la precariedad como el resultado de un modelo de acumulación incapaz de proveer trabajo para gran parte de la sociedad, sino que el nuevo imaginario se sostiene en una dinámica de tipo individual, que hace a los sujetos humanos responsables absolutos de sí mismos. En consecuencia, hay un desplazamiento desde el ámbito de los derechos al simple deber individual de procurarse la existencia.

Esto tiene dos consecuencias inmediatas y significativas, la primera es la naturalización de la precariedad, pero también de la desigualdad y de la pobreza. Esta sociedad *uberizada* y orientada por la lógica neoliberal, una suerte de darwinismo social, sugiere que la mera existencia no concede ningún

derecho, y que cada sujeto es responsable de su propia suerte, libre para morir de hambre o incurrir en costosas equivocaciones o riesgos mortales como diría Hayek⁵.

La segunda consecuencia es que los sujetos excluidos, los *perdedores de la sociedad de mercado*, pueden ser percibidos como *clases peligrosas*, chivos expiatorios que, como dirían Hardt y Negri (2003), muestran a menudo la incapacidad para identificar al enemigo y lo que lleva a la voluntad de resistencia a girar en círculos paradójicos. Esto sucede porque

(...) la identificación del enemigo no es una tarea sencilla, puesto que la explotación tiende a no ejercerse en un lugar específico, y puesto que estamos inmersos en un sistema de poder tan profundo y complejo que ya no podemos determinar una diferencia o medida específica. Sufrimos la explotación, la alienación y el dominio y los sentimos como enemigos, pero no sabemos dónde localizar la producción de la opresión. (Hardt y Negri, 2003: 190)

De ahí se entiende que la construcción de ciertos *enemigos internos* (noción que nos remonta a la época de la Doctrina de Seguridad Nacional) lleve a observar a los pobres o a otros grupos sociales – la clase interseccional en términos de Hardt y Negri (2020)– como un problema de seguridad, sujetos que amenazan al sistema, que ponen en peligro la *governabilidad*⁶ y, por tanto, a los que es preciso

5 Expresado por Friedrich Hayek, considerado el padre del neoliberalismo, en *Los fundamentos de la libertad*, su célebre obra de 1960.

6 El concepto de *governabilidad* surge en la década del 70' en el marco de la *Comisión Trilateral*, impulsada en 1973 por David Rockefeller, que expresó su programa de máximos políticos neoliberales en el *Informe a la Trilateral* de 1975. En la opinión de Juan Carlos Monedero (2012) esta comisión fue el primer antecedente de gobierno mundial. En ella participaron las principales empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea). La *Trilateral* buscaba dar respuesta a cómo se iba a estructurar el capitalismo en la nueva fase que hoy conocemos como *globalización*, intentando superar el colapso del keynesianismo. De esta forma, esta iniciativa “fue una ofensiva política frente a las demandas sociales de democracia política y social, que se querían conjurar creando



contener con las fuerzas de seguridad.

Por esta razón, en opinión de Grabendorff (2019), en América Latina el término *seguridad* refiere a cuestiones casi exclusivamente internas. Ya que, si bien cada gobierno insiste en su autonomía,

(...) rara vez se usa la violencia contra un "enemigo" externo, sino casi siempre contra uno interno. Solo de esa manera puede explicarse la cantidad de víctimas, similar a la de una guerra civil, que sufre la región año tras año. A América Latina le corresponde 32% de la tasa mundial de homicidios, a pesar de que la región posee apenas 8% de la población mundial. La imagen del enemigo interno está sujeta a cambios muy frecuentes. Durante la Guerra Fría, quienes recibieron esa denominación fueron principalmente los comunistas o los grupos guerrilleros, luego fue el turno de los narcotraficantes o los terroristas. Hoy en día, el enemigo interno es, sobre todo, el creciente crimen organizado, pero a menudo los son también los activistas de protestas sociales. (Grabendorff, 2019: parr. 2)

Justamente, los movimientos sociales, y activistas de protestas sociales son los que Hardt y Negri (2020) denominan la *clase multitudinaria* o *clase interseccional*, aquella que articula distintas subjetividades: clase trabajadora, clase racial y clase sexual.

Sentado lo anterior, se entiende que la justificación de estas nuevas lógicas de securitización se fundamentan en la búsqueda de poner orden al caos, a la conflictividad social producto de las crisis económicas que, de la mano de la profundización de la globalización neoliberal financiarizada, se

expresan en el empeoramiento de las condiciones de vida (pobreza, exclusión, desigualdad), lo que da cuenta de una seguridad (social) que los Estados ya no logran proveer.

Por esta razón, y parafraseando a Castel (2003), podría decirse que el odio y miedo social hacia los "inútiles" de la sociedad los vuelve una amenaza que amerita un control efectivo "policial" que se extienda a los cuerpos y a las mentes. De este modo, la represión de los delitos, el castigo de los "culpables" y la prosecución de una "tolerancia cero" son estrategias que tienen el mérito de mostrar que "se hace algo", sin tener que hacerse cargo de las cuestiones estructurales de las contradicciones capitalistas como son, por ejemplo, el desempleo, la pobreza y las desigualdades sociales que dicho sistema produce.

Sumado a lo dicho, como expresaba Bauman (1999) hace unos años, pero con llamativa actualidad, los pobres y la pobreza tienen otro rol pocas veces explorados, y más allá de encuadre cultural que justifica el desenfreno policial y estado de excepción sobre ellos, los pobres tienen una función esencial en la reproducción y la vigorización de un orden global que es la causa misma de su indigencia y del "miedo ambiente" que vuelve desdichadas sus vidas y la de los demás. Para decirlo brevemente, según el pensador la presencia de un gran ejército de pobres y la publicidad escandalosa de su situación son un factor de contrapeso de gran importancia para el orden existente. Los pobres mantienen a raya a los no pobres y, de ese modo, perpetúa sus vidas de incertidumbre. La imagen de los pobres insta a

una nueva alianza de clase cuando fuera posible (un centro político), y cuando no funcionase esa vía, con fuertes medidas punitivas que podían llegar hasta el golpe de Estado militar, como ocurrió en todos los continentes y en especial en América Latina (Monedero, 2012: 295).



tolerar con resignación esa incesante *flexibilización del mundo*⁷ y encarcela la imaginación de pensar que otro mundo es posible, que puede transformarse el injusto orden social existente.

De ahí se comprende, seguía Bauman (1999: 187) que:

El problema de los pobres (...) sea considerado como un tema de ley y el orden o como objeto de preocupación humanitaria, pero solamente en una de esas dos representaciones. Cuando se emplea la primera representación, la condenación popular de los pobres —como depravados más que como carenciados— se asemeja tanto como es posible a quemar la efigie del miedo popular.

En otras palabras, se origina hacia los pobres y otros *enemigos públicos* de la *clase multitudinaria interseccional*, sentimientos de enemistad que, como expresa Cortina (2017), llegan a constituir verdaderas políticas de exclusión, represión y rechazo. Esta situación va más allá de la cuestión de xenofobia, se articula con ella, pero el foco del odio social se dirige a la condición social de exclusión de algunos sujetos humanos. De esta manera, los excluidos del sistema son los que molestan, los que amenazan, aquellos sin recursos, desamparados, esos que al parecer no pueden aportar nada positivo al PBI, y que aparentemente no traerán más que complicaciones.

Este nuevo modo de racismo⁸ al decir de Hardt y Negri (2003) se traduce en una forma de segregación que no se centra (solamente) en las diferencias biológicas esenciales entre las razas, sino

que, en el *Imperio* se han reemplazado los significantes biológicos por significantes sociológicos y culturales como representación clave del odio y miedo racial. En este sentido, se da un pasaje en el que, “como teoría de la diferencia social, la posición cultural no es menos ‘esencialista’ que la biológica, o al menos establece una base teórica igualmente solida para fundamentar la separación y la segregación” (Hardt y Negri, 2003: 174). Esta práctica racista no debe ser entendida en términos de divisiones binarias y exclusiones sino como una estrategia de inclusión diferencial. En consecuencia, la exclusión racial surge generalmente como resultado de una inclusión diferencial, un estado de excepción que no es simple exclusión, sino una captura.

III. Estado de (in)seguridad y sus implicancias para la democracia

Hardt y Negri (2020: 80) sostienen que en el “plano de la constitución mixta solo puede llamarse ‘democrático’ en el sentido más degradado del término, porque no incluye los movimientos o las fuerzas antisistémicas que podrían plantear una amenaza seria a la continuidad operativa del *Imperio*”.

Del mismo modo, las *democracias* que se sostienen sobre la construcción social de sujetos o grupos sociales definidos como enemigos que ameritan la emergencia de la excepción, de un Estado policial, están lejos de ser siquiera mínimamente democráticas. Esto es así porque ese *enemigo social*

7 Similar postura sostiene Pérez Sáinz (2016: 179) al decir que “el recurrente desempleo representa una espada de Damocles sobre la cabeza de la mayoría de los asalariados: les recuerda que son perfectamente sustituibles”.

8 Podría pensarse que de cierta manera este racismo no es del todo nuevo, durante la época del pauperismo en el siglo XIX se constituyó una suerte de racismo social difundido en la burguesía, no biológico, que en ese momento estaba signado por impronta antiobrera (Castel, 1999). Con una lógica imperial esta situación se renueva de cara a la actualidad en el marco del derrumbe de la mentada *sociedad salarial*.



pierde prácticamente la cualidad como ciudadano en términos de garantías y derechos humanos, promoviendo hacia él la violencia y el desenfreno policial.

Esta situacionalidad, siguiendo a Castel (2003), hace correr el riesgo de caer en una disociación social, que, como contrario a la cohesión social, implica que todo el conjunto de la vida social sea atravesado por una especie de desinstitucionalización entendida como una desvinculación respecto de los marcos objetivos que estructuran la existencia de los sujetos humanos. La crisis del futuro, que es cada vez más la de un presente continuo, es una sociedad de varones y mujeres que se ven arrojados a un nuevo estado de naturaleza. Esto es

(...) un estado sin ley, sin derecho, sin construcción política y sin instituciones sociales, presa de una competencia desenfrenada de los individuos entre sí, y de la guerra de todos contra todos (...) Sería una sociedad de *inseguridad total*, donde los individuos, liberados de toda regulación colectiva, viven bajo el signo de la amenaza permanente porque no poseen en sí mismos el poder de proteger y de protegerse. (Castel, 2003: 19)

El nuevo Estado de (in)seguridad en clave imperial es la dominación de un amo sin rostro, que apunta a criminalizar las *clases interseccionales* y por esa vía normalizar el abandono de los deberes del Estado en cuanto a garante de derechos sociales y humanos. Como diría Wacquant (2009: 82), estamos ante un Estado de inseguridad, el neoliberalismo que castiga a los pobres,

(...) un Estado centauro, [que] guiado por una cabeza liberal montada en un cuerpo autoritario, aplica la doctrina del *laissez-faire* y *laissez-passer* cuando se trata de las desigualdades sociales y de

los mecanismos que las generan (el libre juego del capital, la escasa aplicación del derecho laboral y la desregulación del trabajo, la retracción o la eliminación de las protecciones colectivas), pero es brutalmente paternalista y punitivo cuando se trata de hacer frente a sus consecuencias en el día a día.

Tal sistema, señala el mismo autor, “desprecia los ideales democráticos por su misma anatomía y por su *modus operandi*” (Wacquant, 2015: 187).

Para el caso de América Latina, el mismo autor observa que la penalización, racialización y despolitización de las turbulencias urbanas asociadas con la marginalidad avanzada es una lógica que también está funcionando en la región. Tomando como caso paradigmático a Brasil, observa

(...) un contexto de desigualdades extremas y de violencia callejera desenfrenada respaldadas por un Estado patrimonialista que tolera una rutinaria discriminación judicial por la clase o por el color y una brutalidad policial sin límites, y considerando las espantosas condiciones de confinamiento, imponen una contención punitiva sobre los residentes de las favelas decadentes y los conjuntos degradados, que equivale a tratarlos como enemigos de la nación. Y se alimenta el desacato a la ley y el atropello como rutina, así como la descontrolada expansión del poder penal, que se puede observar a lo largo de América del Sur en respuesta al incremento combinado de la desigualdad y la marginalidad. (Wacquant, 2015: 196-197)

En síntesis, la implicancia fundamental de este paradigma de poder reside en la erosión y debilitamiento de las democracias representativas en virtud de la constitución de los regímenes excepcionales y represivos, lo que a fin de cuentas consisten en verdaderos giros antidemocráticos. El proceso de constitución imperial no sólo reconfigura



la ley doméstica de los Estados-nación mediante la preminencia de la ley supranacional (Hardt y Negri, 2003)⁹; el *Imperio* también se manifestaría en la definición de la agenda pública y la determinación de las instituciones, normativas y políticas estatales, como ya se aludió.

De tal modo, en la nueva cuestión social se produce un vaciamiento de la democracia dado que el pueblo “renuncia a su soberanía y la entrega al poder económico, que se hace presente como Capital” (Hinkelammert, 2018: 184). En efecto, la embestida del *Imperio* y del mercado global es contra las mediaciones de la democracia, estableciendo una especie nueva de dictadura que, según Santos (2015) podemos denominar como *dictaduras impersonales*. Estas, detalla el autor, a diferencia de las dictaduras anteriores –las cuales fueron, de algún modo, los primeros experimentos horribles de estados policiales y excepcionales en la región–, son las de los mercados financieros, del neoliberalismo financiero, aquellas que no tienen cara, que no son personales, pero que pueden empobrecer a un país de un momento a otro. Los países de América Latina, continúa, empobrecen de una semana a otra porque los especuladores ganan con la posibilidad de la bancarrota de ambos. En estas nuevas dictaduras los especuladores tienen libertad para destruir un país. Y esta es una cosa sin precedentes, es una dictadura sin precedentes, es el neoliberalismo financiero sin límites que está minando la democracia.

La democracia vaciada y viciada en pos de los objetivos del Imperio nos muestra que “nosotros [efectivamente] nos encontramos dentro del mercado

mundial” (Negri, 2001: parr. 20). Así se cumple la utopía neoliberal, el gran temor de Polanyi (1944) que consistía en sumergir todas las relaciones sociales de los hombres en la institución del mercado.

En este sentido, erradicar los sistemas de seguridad colectiva de las sociedades no equivale solo a suprimir simplemente sus logros sociales, sino que implica quebrar la forma moderna de la cohesión social. De este modo, si se permitiese que las *leyes del mercado* reinaran de modo absoluto, advendría una forma de lo peor cuya figura no podemos perfilar, pero que sin duda no incluiría las condiciones mínimas para constituir una sociedad de semejantes. Una sociedad democrática estaría entonces completamente inerte ante la exigencia de enfrentar estos desórdenes y, en efecto, ellos no admitirían otra respuesta posible que la represión o el encierro en guetos (Castel, 1999).

En suma, el dominio del *Imperio* puede convertirse en un orden político y soberano más totalitario que otras formas de gobierno autoritarias que lo han precedido, arraigándose progresivamente en todas las regiones del mundo y esgrimiendo una unificación económico-financiera como un instrumento de autoridad del derecho imperial que profundiza su control sobre todos los aspectos de la vida (Negri, 2001).

Frente a ello, la propuesta como crítica política que inicia con *Imperio*¹⁰, además de

(...) revelar las formas nuevas y, en muchos casos, más graves de dominación y explotación capitalistas, una de las principales obligaciones de

9 Según los autores la cuestión imperial se expresa como una formación jurídica, de ahí el pasaje de la ley internacional tradicional –definida por contratos y tratados–, hacia la constitución de un nuevo poder mundial supranacional y soberano; esto es, hacia una noción imperial del derecho.

10 Profundizada por Negri en coautoría con Hardt en una amplia literatura entre las que se destacan: *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio* (2004), *Commonwealth* (2009) y *Asamblea* (2017), entre otros tantos libros y publicaciones.



la crítica de la economía política supone buscar semillas de resistencia y libertad dentro de los circuitos de producción y reproducción capitalistas (...) Es un relato de cooptación y captura, pero también, y esto es más importante, un indicativo de la potencia de la revuelta: donde hay poder para impeler al capital hacia delante hay también potencial para derrocarlo. (Hardt y Neri, 2020: 84)

IV. Conclusiones

En el desarrollo del presente trabajo intentamos comprender, a partir de la perspectiva de *Imperio* de Hardt y Negri, cómo la profundización de las desigualdades y la pobreza nos enfrenta a un virtual *Estado de Inseguridad* que pone en tensión el orden social vigente. Entonces, vimos cómo la nueva configuración que supone dicho ordenamiento trastoca no solo los supuestos de la soberanía, sino también las bases de la democracia misma.

De esta forma, los grandes cuestionamientos para el Estado ¿democrático? no pasan por transformar las condiciones de existencia que orillan a sociedades enteras a la pobreza y la exclusión, sino por los sujetos humanos que las padecen. El problema, así, no es la precariedad, la pobreza, el desempleo y/o la exclusión social sino la *clase interseccional*, la *multitud de pobres* a la que se debe *controlar* desplegando la fuerza policial. Entonces, resulta que desde el nuevo paradigma imperial pasamos de sujetos vulnerables a riesgosos socialmente, y de una seguridad social que protege de los riesgos frente a la vida —como en el gobierno del Estado benefactor—, a una seguridad que se defiende socialmente de los riesgosos, como en la gobernanza imperial neoliberal. En este sentido nos preguntamos, para esta sociedad, ¿quiénes son los inseguros?, ¿quiénes los peligrosos? ¿quiénes son los

nuevos barbaros en esta sociedad?, ¿qué significa democracia, como lo diría Strasser (2004), para pobres y excluidos? Para ellos seguramente es una palabra, una que no le hace casi ninguna diferencia en sus vidas.

En consecuencia, esta situacionalidad pone de manifiesto que en las sociedades actuales existen sujetos humanos de primera y de segunda, estos últimos, una suerte de *ciudadanía del descarte*, los seres humanos sobrantes, los inútiles para el mundo que no tienen cabida en el mercado. Esta realidad, que nos acerca a un nuevo estado de naturaleza, va minando los lazos de cohesión social, que no solo sostienen a la democracia a partir del concepto de igualdad, sino que sostienen y explican la misma razón de ser del Estado.

En síntesis, si bien pensar en volver al Estado Benefactor es poco probable, como afirma Castel (2003), salvo que se preconice el retorno al estado de naturaleza, es decir, a un estado de inseguridad total, el cuestionamiento de las protecciones sociales no puede conducir a su supresión, sino más bien a su reorganización en esta nueva coyuntura. Por consiguiente, una democracia no puede ni debe resignarse al abandono completo de un número creciente de seres humanos cuyo único crimen es ser *inempleables*.

La hegemonía neoliberal no implica que los sujetos somos impotentes ante los hechos ya que, como dicen Hardt y Negri, si bien sufrimos la explotación, todavía resistimos y seguimos luchando por recuperar la política, el Estado y la democracia. De esta forma, al igual que como el *Imperio* de hoy se formó en respuesta a las insurgencias de las multitudes desde abajo, también podría potencialmente caer ante ellas, caer ante una nueva clase, o multitud interseccional, entendiendo, como dicen los autores, que “no habrá en la actualidad proyecto de política



de clase exitoso y sostenido que no sea también feminista, antirracista y queer” (Hardt y Negri, 2020: 93).

La historia todavía no está clausurada, aun el Estado debe, y puede, recuperar su capacidad decisoria; y desde ese lugar volver a “ser democrático”, a “hacer lo social”, que no es sino otra cosa que “trabajar sobre la miseria del mundo capitalista, es decir sobre los efectos perversos del desarrollo económico” (Castel, 1999: 201).

Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Zigmunt (1999). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CASTEL, Robert (1999). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, Robert (2003). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- CORTINA, Adela (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Buenos Aires: Paidós.
- DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (2011). “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”. En: DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 9-29.
- GRABENDORFF, Wolf (2019). “América Latina tampoco es una isla. Nuevos desafíos geopolíticos”. En: *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado a partir de <https://www.nuso.org/articulo/america-latina-militares-seguridad/>
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio (2003). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio (2020). “Imperio, veinte años después”. En: *New Left Review* Nro. 120, pp. 71-98.
- HARVEY, David (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HINKELAMMERT, Franz (2018). *Totalitarismo del Mercado. El mercado capitalista como ser supremo*. México: Akal.
- MONEDERO, Juan Carlos (2012). [Estudio introductorio] El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975. En: *Revista Sociología Histórica*, Vol. 1, Nro. 1, pp. 289-310.
- MURILLO, Susana (2012). *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- NEGRI, Antonio (2001). “L’Empire stade suprême de l’impérialisme”. En: *Le Monde Diplomatique Francia*, enero, pp. 3. [En español: <https://webs.ucm.es/info/uepei/debate00007.html>, de donde se ha tomado la cita].
- NEGRI, Antonio (2014). *Biocapitalismo. Entre Spinoza y la constitución política del presente*. Buenos Aires: Quadrata.
- NEGRI, Antonio (2015). *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Madrid: Traficantes de sueños.
- PÉREZ SÁINZ, Juan Pablo (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo XIX hasta*



hoy. Buenos Aires: Siglo XXI.

POLANYI, Karl (2017[1944]). *La Gran Transformación.*

Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. México: Fondo de Cultura Económica.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2015). *Revueltas de*

la indignación y otras controversias. Bolivia: Proyecto ALICE.

STRASSER, Carlos (noviembre, 2004). "Algunas

precisiones (y perspectivas) sobre equidad, democracia y gobernabilidad a principios del siglo XXI". Ponencia presentada en la Conferencia internacional sobre *Crisis política, democracia, equidad y gobernabilidad.* Universidad Iberoamericana de Santo Domingo, República Dominicana.

WACQUANT, Loïc (2009). *Castigar a los pobres. El*

gobierno neoliberal de la inseguridad social. Barcelona: Gedisa.

WACQUANT, Loïc (2015). "Marginalidad, etnicidad

y penalidad en la ciudad neoliberal: una cartografía analítica". En: CASTILLO, Mayarí y MALDONADO, Claudia. *Desigualdades: tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas.* Santiago de Chile: RIL, pp. 182-214.

Fecha de recepción: 31 de octubre de 2021.

Fecha de aceptación: 14 de diciembre de 2021.



NÚMEROS PUBLICADOS

Hacer clic en los títulos para acceder a cada número

- **Vol. 1 Nro. 1 (2019).** Desafíos y avatares de los Estudios Internacionales
- **Vol. 1 Nro. 2 (2019).** Globalización y capitalismo tardío en tiempos presentes
- **Vol. 2 Nro. 1 (2020).** Neoliberalismo recargado: un estado de la cuestión
- **Vol. 2 Nro. 2 (2020).** Internacionalización del conocimiento científico: una necesidad y una amenaza para América Latina
- **Vol. 3. Nro. 1 (2021).** Pensar las culturas. Discusiones desde los espacios transnacionales

