



## Temática libre



## **AUTORIDADES**

### **Universidad Nacional de Córdoba**

Rector: Mgter. Jhon Boretto

Vicerrectora: Arq. Mariela Marchisio

### **Facultad de Ciencias Sociales**

Decana: Mgter. María Inés Peralta

Vicedecana: Mgter. Jacinta Burijovich

### **Centro de Estudios Avanzados**

Director: Dr. Marcelo Casarín

## **1991. REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**Director:** Dr. Enrique Shaw

**Equipo editorial:** Lic. Micaela González Valdés, Lic. Francisco Ignacio Michel.

**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:** Alexandre Belmonte (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), María Cecilia Caro Leopoldo (Universidad Nacional de Córdoba - Universidad Católica de Córdoba), Ariel Gómez Ponce (Universidad Nacional de Córdoba), Luciano Pezzano (Universidad Nacional de Córdoba), María Dolores Rivero (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad - CONICET), Enrique Shaw (Universidad Nacional de Córdoba), Adrián Tuninetti (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)

**Maquetación:** Lic. Rodrigo Bruera.

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

VOLUMEN 4 | NÚMERO 2

## ESTUDIOS

### 09

**POLITICAS CULTURALES REGIONALES  
EN EL MERCOSUR – PATRIMONIO  
CULTURAL DEL MERCOSUR**

*Vanesa S. Santoro*

### 25

**LA SOCIEDAD INTERNACIONAL.  
UNA APROXIMACIÓN A SU  
DESARROLLO TEÓRICO**

*Agustín Torres y Cecilia Ibáñez*

### 38

**THE CONSOLIDATION OF POLITICAL  
ISLAM IN TURKEY**

*Marcelo Macedo Rizo*

### 50

**DE LA DECLARACIÓN DE LAEKEN A LA  
DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA**

*Alexis Berg-Rodríguez*



# ÍNDICE

VOLUMEN 4 | NÚMERO 2

## 65

LA GUERRA EN LOS ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

*Walter Raúl Molina*

## 77

LA RECONFIGURACIÓN DE LA  
DIPLOMACIA DE LA SALUD  
INTERNACIONAL EN LA NUEVA ERA  
DE LA CIENCIA Y LA COOPERACIÓN:  
UN ABORDAJE A TRAVÉS DE LAS  
EPIZOOTIAS EN VENEZUELA A MITAD  
DEL SIGLO XX

*Juan C. Góngora Ardila*

## CRÍTICAS

## 95

RESEÑA  
LA NATURALEZA DEL FASCISMO

*Benjamín Marín Meneses*

## COMUNICADO ANTE DIFICULTADES POR SITUACIÓN DE PANDEMIA

Informamos a la comunidad académica-científica que, debido a que la mitad del equipo de trabajo de **1991. Revista de Estudios Internacionales** se vio afectado por el virus COVID-19 en tiempos recientes, este Vol. 4 Nro. 2 se ha publicado fuera de los plazos previstos.

Recordamos que nuestra revista se sostiene con recursos propios y sin ningún tipo de financiación externa, por lo que la indisposición de parte de nuestro equipo tiene impacto directo en los tiempos de trabajo.

Agradecemos enormemente por saber entendernos ante esta situación y esperamos que sigan confiando en nuestro trabajo.

Saludos cordiales,

*Equipo de 1991. Revista de Estudios Internacionales*



**ESTUDIOS**



# POLITICAS CULTURALES REGIONALES EN EL MERCOSUR – PATRIMONIO CULTURAL DEL MERCOSUR

## REGIONAL CULTURAL POLICIES IN MERCOSUR – CULTURAL HERITAGE OF MERCOSUR

**Vanesa S. Santoro**

Centro de Estudios Avanzados (Universidad Nacional de Córdoba)

vanesantoro@gmail.com



*Vanesa S. Santoro es Arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Maestranda en Relaciones Internacionales por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y Doctoranda en Estudios Internacionales en la misma casa de estudios. Actualmente es becaria de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la provincia de Córdoba. Posee especialización en temas vinculados a ciudades sostenibles, Agenda 2030, patrimonio arquitectónico, formulación y gestión de proyectos para financiamiento local e internacional como, también, en integración regional y cultura; cursados en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la Universidad de Belgrano, en el Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos (CEIC), en la UNC y en el Instituto Social del MERCOSUR. Se desempeñó en el equipo de Localización de ODS en el área de Relaciones Institucionales de la Municipalidad de Córdoba para capacitación de funcionarios. Ha sido Coordinadora del área “Localización de ODS” en la iniciativa CEIC-Lab del CEIC. Ha trabajado en equipos financiados por la Unión Europea además de ser Embajadora del Pacto Verde de la Unión Europea. Actualmente, se desempeña como Consultora Nacional e Internacional en diferentes organismos como la Municipalidad de Córdoba y la Comuna de Villa Ciudad Parque, trabajando en planificación territorial entre otros temas. Es docente adscripta de la materia Estudios sobre Regionalización e Integración de la Carrera de Ciencias Políticas de la UNC e investigadora en el Programa Construcciones neoliberales: enfoques jurídicos, políticos e internacionales desde la teoría crítica, en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC.*



**Resumen** || A partir del año 2003 el Mercosur desarrolla políticas de integración tendientes a producir procesos políticos de corte culturales y educativos que le imprimen un sello diferente al proceso de integración, en tanto caracterizado, prácticamente desde su creación, por políticas comerciales-competitivas entre los países integrantes del mismo. Aparecen, así, prácticas políticas del campo de la diplomacia cultural entre los países que integran una nueva fase en el proceso de integración regional. Por lo tanto, se busca analizar de qué manera la diplomacia cultural llevada a cabo por el Mercosur durante los años 2003-2015 por los gobiernos nacionales-populares denominados *progresistas*, se utilizó como una herramienta estratégica para el fortalecimiento del modelo de integración posliberal del período. Puntualmente, en el presente artículo, se profundizará sobre las políticas públicas culturales enfocadas hacia el patrimonio cultural regional del Mercosur.

**Palabras clave** || Mercosur, Integración regional, Políticas culturales, Patrimonio cultural

**Abstract** || Since 2003, Mercosur has been developing integration policies tending to produce political processes of a cultural and educational nature that gives a different stamp to the integration process, as it has been characterized practically since its creation, by commercial-competitive policies among the member countries of the same. As follows, political practices in the field of cultural diplomacy appear between the countries that are part of a new phase in the regional integration process. Therefore, it seeks to analyze how the cultural diplomacy carried out by Mercosur between the years 2003-2015 by the national-popular governments called progressives, was used as a strategic tool to strengthen the post-liberal integration model of the period. Specifically, in this article, the cultural public policies focused on the regional cultural heritage of Mercosur will be deepened.

**Keywords** || Mercosur, Regional integration, Cultural policies, Cultural heritage



## 1. Introducción

A partir del año 2003 el Mercosur desarrolla políticas públicas de integración, tendientes a producir procesos políticos de corte educativos y culturales que le imprimen un sello diferente al proceso de integración, en tanto caracterizado, prácticamente desde su creación, por políticas comerciales-competitivas entre los países integrantes del mismo. Aparecen así prácticas políticas del campo de la diplomacia cultural entre los países que integran una nueva fase en el proceso de integración regional.

Nos referimos a la diplomacia cultural como complejo conjunto de actividades y estrategias realizadas por el Estado (o en este caso conjunto de Estados) hacia el exterior mediante el uso de la cooperación cultural, científica y educativa como herramientas para cumplir los objetivos de política exterior previstos, busca generar, construir una empatía con el Estado -en este caso con el Mercosur y sus Estados Partes- por medio de la promoción de la cultura y de los valores (Rodríguez del Barba, 2015).

Desde esa visión latinoamericana, y siguiendo sus lineamientos son claves para analizar en este trabajo, las políticas públicas de la integración en tanto orientadas a la búsqueda de *autonomía del bloque regional*, en el marco de la *economía política* como eje orientador y de la *cooperación sur-sur sudamericana* como estrategia regional (Piñero, 2015). En estos enfoques la cultura aparece como vehículo capaz de tender puentes hacia significados comunes de una política de desarrollo compartido autónomo y constructivo de una identidad latinoamericana que, aunque con matices a su interior, comparten un origen común que le confiere características inherentes.

Entonces, con el objetivo de analizar las políticas culturales regionales utilizadas por el

Mercosur como herramientas para fortalecer el modelo de integración, este trabajo se divide en tres partes: en un primer momento plantearemos algunas cuestiones teóricas que nos guiarán en el desarrollo del trabajo; luego profundizaremos las características de los períodos que hemos reconocido en el Mercosur según los objetivos estratégicos del bloque en cada etapa, para, finalmente, llegar a desarrollar el crecimiento institucional del bloque durante el período en estudio y las políticas culturales regionales volcadas en los bienes patrimoniales culturales regionales.

## 2. Mercosur: teoría y práctica

### 2.1 Acercamientos teóricos

Las primeras concepciones sobre la integración económica latinoamericana partían de la idea de construir bloques de poder abriendo los mercados regionales, lo que crearía una sinergia competitiva hacia el exterior; cuestión que resultó incompleta porque es imposible que, sin estrategias basadas en una perspectiva de integración entre codependientes, con dimensiones de construcciones identitarias, no se termine poniendo a competir salvajemente a los países. Con ese criterio el proteccionismo nacional termina siendo la estrategia individual de los Estados cuando la integración se plantea sólo en su faz económica.

Así, sucesivamente, los enfoques teóricos regionales de la década del setenta desde la CEPAL, como los de la dependencia, trabajan la integración como un desenlace estratégico de las necesarias posiciones defensivas y ofensivas de la región frente a los intentos colonizadores-imperialistas de los países del Centro.

Siguiendo con esta reflexión, como



consecuencia al fracaso de los primeros intentos de integración, Helio Jaguaribe, en los años setenta, afirmaba la necesidad de utilizar la integración regional como herramienta para una autonomía sostenida en el tiempo. Es así que sugiere buscar el desarrollo autónomo de la mano de la integración regional. Aconsejaba que ese proceso fuese escalonado y, ya en ese entonces, sugería una integración como lo que hoy es el Mercosur, pero partiendo de una primera integración entre Argentina y Brasil para luego sumar a Chile y Uruguay (Jaguaribe, 1969).

Completando el análisis de Jaguaribe, en la década del ochenta, Puig (1981) profundiza el concepto de integración. Sugiere que las sociedades latinoamericanas, en las cuales coexiste tanto un nacionalismo estatal como uno regional, deban preocuparse en buscar “el transcurso del Estado-Nación al Estado-región, [...] un transcurso, en el que al principio, naturalmente, el nacionalismo del Estado-Nación –valga la redundancia– ocupa prácticamente toda la escena y el nacionalismo regional, es sólo embrionario” (Puig, 1981: 94-95).

Aplicando estos conceptos no quedan dudas de que lograr “el desarrollo de un nacionalismo regional, en convivencia con el del Estado-Nación, resulta central para la construcción de una propuesta integracionista que trascienda las elites que la impulsan (Simonoff, 2019: 102).

Si bien el Mercosur constituido en la década del noventa, en pleno auge del neoliberalismo, no seguía los lineamientos de la autonomía, veremos que se logra en el período 2003-2012, pudiendo prolongarse en algunas cuestiones hasta el año 2015.

A modo de paréntesis, es interesante destacar que, antes de la firma del Tratado de Asunción, los presidentes de Argentina (Raúl Alfonsín) y Brasil (José Sarney) tenían ideas integracionistas vinculadas a una autonomía regional, completamente diferentes

a las ideas concretadas por Carlos Menem y Fernando Collor de Mello. Prueba de ello son algunos documentos como:

- La firma del Acta de Foz de Iguazú entre los presidentes de Argentina (Raúl Alfonsín) y Brasil (José Sarney) el 30 de noviembre de 1985.

- La firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, cuyo fin fue establecer los pasos para lograr una convergencia comercial entre ambos países frente a otros mercados. Todo quedó enmarcado en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), firmada el 29 de julio de 1986 en la ciudad de Buenos Aires.

Entonces, de acuerdo con la reflexión de Simonoff (2019):

En ese contexto, la idea de subordinar la integración a la autonomía no resultó descabellada ya que obedecía a las necesidades de encontrar herramientas para que las sociedades dependientes lograsen sus objetivos. No obstante, esta subordinación de la integración no condujo a su desvalorización, como sugerían los críticos neoliberales, sino que fue central para el logro de la autonomía. (Simonoff, 2019: 104)

Durante ese período, la integración regional se concebía como “un acto político a través del cual los países latinoamericanos reafirmaron su voluntad de corregir la distribución del poder dentro del sistema internacional, con el objeto de democratizarlo” (Lagos, 1986: 105). Así, el surgimiento de gobiernos nacional-populares fue una respuesta al crecimiento de la hegemonía estadounidense.

Retomando nuestro análisis sobre el Mercosur, si bien, los funcionarios de los dos períodos a los cuales vamos a hacer referencia (1991-2002 y 2003-2015), coinciden en aceptar la necesidad de que los procesos de integración regional incorporen





el concepto de cultura, cada etapa se refiere al concepto de manera diferente.

Es específicamente a partir del año 2003 cuando comienza a observarse una proliferación de actividades tendientes a generar acciones comunes de cooperación cultural. Esto coincide con un período político específico de la región asociado a gobiernos progresistas con políticas específicas de integración, así esta convergencia<sup>1</sup> no es casual, más bien podemos hipotetizar que la cooperación cultural en el Mercosur, a partir de este período, fue pensada como una estrategia política que se corresponde a un modelo de integración particular, asociado al tono político de los gobiernos de la región.

Es importante considerar que no nos referimos a una integración propiamente de la cultura, ya que esta misma no es integrable en sí, debido a que se trata de creaciones que surgen como consecuencia de la libertad de los pueblos. Por lo tanto, al hablar de integración cultural referenciamos un proceso de integración por vía de la cultura, sin buscar una unificación de las diferentes culturas. Podemos mencionar aquí una reflexión de Recondo (1997), quien habla de "unidad en la diversidad". Digamos entonces, que "se trata de una integración que partiría del reconocimiento de las diferencias y busca construir respetando la diversidad cultural" (Viva, 2011).

---

1 En los Estados partes del Mercosur, sobre todo en los que poseen mayor peso político-económico (Brasil y Argentina), durante el período 2003 al 2015 tuvo lugar una importante convergencia política: en Argentina gobernó el Frente para la Victoria desde el 2003 hasta el 2015, en Brasil gobernó el Partido de los Trabajadores desde el 2003 hasta el 2016, en Uruguay gobernó el Frente Amplio desde el 2005 al 2015, en Paraguay gobernó la Alianza Patriótica para el cambio desde 2008 hasta el 2012 y en Venezuela (actualmente suspendida) gobernó el Partido Socialista Unido de Venezuela desde el 2007 a la actualidad.

## 2.2 Mercosur constitutivo (1991-2002)

Se considera por primera vez el concepto de cultura dentro del Mercosur cuando los secretarios de cultura y demás autoridades culturales, se reunieron en Brasilia en 1992. En el punto tres del acta resultante de la reunión, manifiestan que:

[...] una mayor coordinación y cooperación en el sector cultural permitirán bases más sólidas y estables para el proceso de integración. [...] Esta premisa encuentra fundamento en la comprensión de que el conocimiento y apreciación de las respectivas culturas, el trabajo conjunto y la ejecución de los proyectos comunes son prerequisites de cualquier proceso de integración económica social. (Reunión Especializada de Cultura, Acta 1/92, 1992: 1)

En el punto cuatro de la misma acta, los secretarios reiteran conceptos como la coordinación, la cooperación y el intercambio cultural, al referirse a las áreas en las cuales han detectado que sería "posible conseguir la integración" (Reunión Especializada de Cultura, Acta 1/92, 1992: 1).

Ese mismo año, los funcionarios de cultura coinciden en solicitar al Grupo de Mercado Común (GMC) que sea aprobada la reunión especializada sobre cultura. Es así, que el 12 de octubre de 1992, el GMC crea la Reunión Especializada sobre Cultura. En el primer artículo, del acta, se especifica que el objetivo de la misma será "promover la difusión de la cultura de los Estados Partes, estimulando el conocimiento mutuo de los valores y tradiciones culturales de cada Estado Parte, bien como emprendimientos conjuntos y actividades regionales en el campo de la cultura" (GMC, Res. 34, 1992: 1).

En la reunión del 5 de agosto de 1995 sucedieron dos hechos importantes. Por un lado, los funcionarios recomiendan (y luego el CMC aprueba)



estructurar la Reunión Especializada de Cultura en un Comité Coordinador General (CCG) y en cuatro Comisiones Técnicas (Redes de Información, Capacitación, Patrimonio e Industrias Culturales (CMC, Dec. 2, 1995). Finalmente, en la misma reunión, el Consejo del Mercado Común (CMC), crea la Reunión de Ministros de Cultura (RMC)<sup>2</sup>, llevándose a cabo la primera reunión, bajo esa figura, el año siguiente en Canela.

De todas maneras, es interesante resaltar que, en la Reunión Especializada de Cultura del 2 de agosto de 1995 en Asunción, ya se hablaba de:

- La aprobación del Protocolo de Integración Cultural;
- elaborar un proyecto que impulsara el desarrollo y la cooperación alrededor del proyecto "Misiones Jesuíticas, camino de integración";
- crear un logotipo para el Mercosur Cultural;
- la declaración del guaraní como una de las lenguas del Mercosur.

La última reunión de los funcionarios de cultura, bajo la figura de Reunión Especializada de Cultura, y las tres reuniones de ministros de cultura, llevadas a cabo durante el año 1996, produjeron algunos avances en cuanto a gestiones culturales, aunque fueron demasiado tímidos. Se consideraron, específicamente, cuestiones vinculadas a la consolidación institucional de este nuevo espacio dentro del Mercosur con pequeñas actividades vinculadas a la cultura. De hecho, rescatamos que, durante la segunda reunión del año 1996, llevada a cabo en Brasilia, la RMC aprueba el Proyecto de

---

2 Art. 1: Crear la Reunión de Ministros de Cultura o funcionarios de jerarquía equivalente, la que tendrá como función promover la difusión y conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Partes del Mercosur, así como la presentación a este Consejo de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura. (CMC, Acta 02/95, 1995: 1)

Protocolo de Integración Cultural del Mercosur<sup>3</sup> y el Reglamento Interno de la Reunión de Ministros de Cultura del Mercosur. Sin embargo, desde ese año hasta fines del año 2002 no se producen políticas concretas relevantes para nuestra investigación.

Un factor en común del análisis de los documentos de ese período, es que todos se refieren a la cultura como un medio para:

- la coordinación y la cooperación;
- el conocimiento y la apreciación de las respectivas culturas;
- la promoción y la difusión de las culturas;
- el conocimiento mutuo de los valores y tradiciones culturales.

Vemos que el objetivo de este período, en lo que a integración cultural respecta, se vincula simplemente al reconocimiento de las diferentes culturas de los Estados Parte, impulsando tímidamente la cooperación entre los diversos actores.

Con el fin de continuar caracterizando al Mercosur de ese período, es importante destacar que, en diciembre de 1995, el CMC aprueba el *Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000*<sup>4</sup>. Entre los *considerandos* del acta, queda enunciada la ideología del bloque de ese momento:

- Que el objetivo estratégico y central del Mercosur hacia el año 2000 será la profundización de la integración a través de la consolidación y

---

3 La RMC lo aprueba en agosto de 1996 y, posteriormente, es aprobado por el CMC el 17 de diciembre del mismo año, en Fortaleza, mediante el Acta 11/96: "considerando, la importancia de la ampliación y el fortalecimiento del intercambio cultural entre los Estados Partes para la profundización del proceso de integración" (p. 1). Suele ser denominado, también, Acta de Fortaleza.

4 Decisión CMC N°009/95 Programa de Acción del MERCOSUR hasta el Año 2000. Recuperado de: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/20>



perfeccionamiento de la Unión Aduanera, en un contexto de regionalismo abierto.

- Que es necesario desarrollar los objetivos y las líneas de acción que orientarán las negociaciones tendientes a afianzar y desarrollar el esquema de integración. El Consejo del Mercado Común decide: Art. 1º. - Aprobar el "Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000". (CMC, DEC 9, 1995: 1)

En consonancia con el contexto internacional del momento y las ideologías de los líderes políticos, queda claro que es consolidar la Unión Aduanera el principal objetivo del bloque. El documento actúa como una hoja de ruta a seguir en todas las áreas del bloque. El acta en sus veinte páginas describe tres ejes principales de análisis: 1) la marcha hacia el Mercado Común; 2) el relacionamiento externo del Mercosur; y, por último, 3) la dimensión global de la integración. Es justo en este último punto donde se hace mención a la cultura dentro de la agenda. En el texto, además de plantear los objetivos en este ámbito, también queda claro que espacio ocupa la cultura para este Mercosur:

3.3: La cultura: El objetivo en esta área es fomentar la difusión de las manifestaciones artísticas, los valores y las formas de vida de los pueblos de los Estados Partes, sin perjuicio de la identidad cultural de cada uno de ellos, poniendo de relieve el patrimonio cultural común y promover el desarrollo de la cultura. Estos objetivos se alcanzarán a través de la elaboración de programas y proyectos para mejorar la difusión de las expresiones culturales y del conocimiento de la historia de la región, para la conservación y protección del patrimonio cultural y el fomento de los intercambios culturales y el apoyo a la creación artística. (CMC, DEC 9, 1995: 16)

Vemos en ese enunciado, como hemos

mencionado antes, un tratamiento muy superficial sobre el concepto de cultura y la integración cultural. La realidad es que, para el mercado de ese contexto neoliberal, la cultura significa un obstáculo para el avance de productos que fomentan el consumo, pues hablar de cultura es sinónimo de conciencia y de resguardo de la identidad.

El análisis que hemos realizado de este primer período del Mercosur, resulta útil para percibir la diferencia con el Mercosur que describiremos en los siguientes párrafos donde la integración por vía de la cultura para reforzar la identidad regional se transforma en una prioridad.

### *2.3 Mercosur progresista (2003-2015)*

Un excelente punto de partida para comprender el viraje al cual hacemos mención, qué, además, facilitó el fortalecimiento del modelo de integración, es el análisis del comunicado conjunto de presidentes de los Estados Partes del Mercosur, con fecha 6 de diciembre de 2002, llevado a cabo en Brasilia. Si bien el comunicado se explora en diversas temáticas, considerando nuestro objeto de estudio, destacamos los siguientes puntos:

- 12: Reconociendo el valor de la identidad y de la diversidad cultural en el marco de la globalización, destacan el impacto y la dimensión nacional y regional de las industrias culturales en las economías de sus países y, al mismo tiempo, destacan su interés en la preservación del patrimonio cultural y natural de la región.
- 13: Expresan su satisfacción con el inicio de los trabajos del Grupo ad hoc sobre Integración Fronteriza e instruyen a ese foro a intensificar sus trabajos con vistas a profundizar la integración de las comunidades fronterizas, como así también promover el desarrollo económico y la mejora de



la calidad de vida de las poblaciones involucradas.  
(CMC, Acta 2, 2002: 193)

En ese momento, los presidentes de los estados fundadores del Mercosur eran: Eduardo Duhalde (Argentina), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Luis Ángel González Macchi (Paraguay) y Jorge Batlle (Uruguay), quienes dejan plasmado, en el acta, la postura que asume el bloque frente al proceso de globalización y cuál es el espacio que le otorgan a una integración cultural en ese contexto. Queda bien claro que todas las políticas de la época fueron amparadas por el marco de la globalización.

Es llamativa, también, la forma en la que se expresa el enunciado sobre los aspectos de la identidad y la diversidad cultural. Es decir, son reconocidos, pero, quedan supeditados a la globalización. Por lo tanto, su consideración será consecuencia de que no se pongan en juego los intereses de este contexto neoliberal. El mismo tono superficial se puede visibilizar por las formas en las cuales se refieren a las comunidades transfronterizas.

Un año después, en su discurso del 16 de diciembre de 2003, durante la cumbre de jefes de Estados, en Montevideo, Néstor Kirchner decía lo siguiente:

Así como el mundo y cada uno de nuestros países vive procesos de cambio, nuestra herramienta de integración, el Mercosur debe cambiar, profundizarse, y ampliarse.

Mercosur ha sido el nombre de la pacificación y de la eliminación de hipótesis de conflicto en nuestra región.

Mercosur ha sido el nombre de la ayuda a la consolidación de nuestros procesos democráticos después de trágicas experiencias de regímenes autoritarios en nuestra región.

Mercosur ha sido y es, el nombre de un mayor

intercambio comercial entre nuestros países.

Y puede ser Mercosur, tiene que ser Mercosur, el nombre de un formidable proceso de integración política, económica, social y cultural que fortalezca a nuestras sociedades, refuerce su institucionalidad democrática, fortalezca el respeto por los derechos humanos y la dignidad del hombre y recupere niveles de dignidad social para todos los habitantes de la región, sin exclusiones. (CMC, Acta 2, 2003: 1081)

Continuaba, al cerrar el discurso: "Tenemos que construir un Mercosur que sirva de ariete para la defensa de los intereses de nuestros pueblos" (CMC, Acta 2, 2003: 1087). En esa misma cumbre, el presidente de Brasil, en su discurso destacaba que los buenos vínculos entre los Estados Partes eran la clave para enfrentar los desafíos internos y externos del bloque. Además, se contaba con la "voluntad política de sus líderes de realizar la ambiciosa, pero realista, meta de construcción de un mercado común"<sup>5</sup> (CMC, Acta 02/03, 2003: 1095).

Es evidente la diferencia que se percibe entre el comunicado de presidentes de diciembre de 2002 y las palabras de los presidentes Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva del año 2003. Solo existe un año de diferencia entre ambos, pero evidentemente hubo un giro ideológico. El primero es un discurso de corte neoliberal, completamente opuesto al discurso de Kirchner y Lula da Silva, con el cual, ambos presidentes, proponen trabajar para un Mercosur que considere las cuestiones sociales y culturales

---

5 El acta original, en portugués, indica: "O MERCOSUL representa processo irreversível de integração, com um patrimônio de realizações que aumenta sua capacidade de enfrentar, com flexibilidade e realismo, os desafios internos e externos. Para isso, conta com a firme vontade política de seus líderes de realizar a ambiciosa, porém realista, meta de construção de um mercado comum". (CMC - Acta 02/03, 2003: 1095)





además de la económica.

Entonces, ¿cuáles son los objetivos de este nuevo Mercosur?, ¿por qué en ese Mercosur retoma vida la variable cultural? Como enunciamos al inicio de este trabajo, durante los años 2002 y 2003 comienza la etapa de convergencia política<sup>6</sup> entre los Estados Partes del Mercosur, hecho que cambiará el curso del proceso integracionista. De acuerdo con Caetano (2011), en Brasil, Lula da Silva, durante su campaña electoral obtuvo ventaja, entre otras cosas, con un discurso integracionista convincente:

Lula insistió en el imperativo de consolidar al MERCOSUR como un “proyecto político”, en tanto instrumento insustituible no sólo para articular las economías de los países de la región sino también para dotar al bloque de una verdadera identidad internacional, a los efectos de comparecer y negociar con más fuerza en el conflictivo escenario mundial. (Caetano, 2011: 44)

A las ideas integracionistas de Lula y de Kirchner se fueron sumando las de los demás mandatarios electos: en 2004 la elección de Tabaré Vázquez en Uruguay y, en 2008 la elección de Fernando Lugo. Se suma a las ideologías de estos líderes la de Hugo Chávez en 2006 cuando completa su adhesión Venezuela. Desde entonces y a lo largo de, aproximadamente, una década el Mercosur deja de ser solo una plataforma comercial para constituirse en un espacio donde tiene lugar la concertación política que busca incrementar los alcances de su autonomía (Vázquez, 2018: 126).

Varios autores coinciden en distinguir y

---

<sup>6</sup> En Argentina, el Frente para la Victoria gobernó durante tres períodos, desde 2003 hasta 2015; en Brasil, el Partido de los Trabajadores gobernó hasta 2016; en Uruguay, el Frente Amplio, desde 2005 hasta 2015; y, finalmente, en Paraguay hizo lo propio la Alianza Patriótica, desde 2008 hasta 2012.

subrayar esta etapa, principalmente porque coinciden diferentes factores: (1) en el nivel político se genera un período de convergencia en los gobiernos de partidos progresistas; (2) recupera protagonismo el rol de Estado desarrollista para enfrentar las consecuencias negativas generadas por la globalización y (3) las reuniones bilaterales celebradas entre Argentina y Brasil<sup>7</sup> que dieron origen al documento firmado por los presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva denominado *Consenso de Buenos Aires*<sup>8</sup>. La firma de este instrumento se considera un punto de inflexión dentro de la integración del Mercosur, como expresión fundamental de un cambio de época. No solo significó una novedad en el historial de las relaciones bilaterales, si no que, además, diseñó la agenda política regional de los siguientes diez años.

La denominación del documento no fue casual, se utilizó con el fin de resaltar las diferencias y la oposición de ambos Estados al *Consenso de Washington* de los años noventa. Nos sugiere el viraje ideológico que ambas administraciones estaban comenzando a emprender, y que se vieron reflejadas, también, en el Mercosur.

En cada uno de los puntos del documento (veintidós en total) se cuestionan principalmente las ideas que están vinculadas a los procesos de

---

<sup>7</sup> Hubo cuatro reuniones bilaterales anteriores a la elaboración del Consenso de Buenos Aires: “Comunicado Conjunto de los presidentes de la República Federativa de Brasil”, Luiz Inácio Lula Da Silva y de la República Argentina, Néstor Kirchner, Brasilia, 11-06-2003; “Memorandum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil”, Asunción, 15-08-2003; “Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil”, Buenos Aires, 16 -10-2003 (la declaración se ubica contextualmente en la visita oficial realizada por la comitiva presidencial brasilera a la Argentina en octubre de 2003 antes de formalizar el *Consenso de Buenos Aires*).

<sup>8</sup> La firma de este instrumento se llevó a cabo el 16 de octubre de 2003 en la ciudad de Buenos Aires.



integración y se reafirma el rol del Estado incluyendo la participación ciudadana y la sociedad civil.

Iniciada la segunda década del nuevo milenio comienza a gestarse un nuevo cambio ideológico en el Mercosur; o, mejor dicho, en la política doméstica de sus estados partes con consecuencia directa en el rumbo que tomaría el bloque. Los hechos que fundamentan esta afirmación son los siguientes: en 2012 el presidente de Paraguay, Fernando Lugo, sufre un golpe parlamentario; en marzo de 2015 Tabaré Vázquez manifiesta su apoyo al libre comercio apoyando en cierta forma lo sucedido en Paraguay; en diciembre del mismo año gana las elecciones en Argentina Mauricio Macri; finalmente, en 2016 se produce el golpe de Estado contra el gobierno de Dilma Rousseff. De esta manera queda completo y acabado el nuevo proyecto que se impone en la región.

### 3. Políticas culturales de proyección latinoamericana

#### 3.1. Políticas institucionales

El fortalecimiento institucional es un paso necesario para la profundización de las políticas públicas. Los líderes lo tenían muy claro y Lula lo expresa directamente en su discurso de diciembre de 2003 “profundizar el MERCOSUR significa fortalecer sus instituciones” (CMC, Acta 02/03, 2003: 1092)<sup>9</sup>. Durante nuestro período de estudio esta afirmación se lleva a cabo en todas las áreas del Mercosur, por lo cual también en el Mercosur Cultural.

En junio de 2008 los ministros, ministras y máximas autoridades de cultura de los Estados Partes y Asociados del Mercosur aprueban la *Declaración*

9 El acta original, en portugués, indica: “Aprofundar o Mercosul significa fortalecer suas instituições” (CMC - Acta 02/03, 2003: 1092).

*de Integración Cultural del MERCOSUR*<sup>10</sup>. Se trata de veintisiete puntos con propuestas que apuntan al fortalecimiento institucional del bloque con el fin de apostar a políticas públicas regionales que logren despertar ese sentimiento identitario del que venimos hablando, entre los cuales destacamos: 1) incluir en sus planes nacionales iniciativas culturales y educativas con el objetivo de profundizar la cultura de la democracia; 7) impulsar la formulación de políticas culturales activas que conduzcan a un mejor conocimiento mutuo, indispensable para alcanzar los objetivos planteados por la integración; 12) promover la creación de mecanismo de identificación, protección y valorización de los monumentos, las ruinas, los lugares históricos y las expresiones culturales y artísticas que constituyen el patrimonio cultural material e inmaterial de la región; 19) buscar fuentes de financiamiento para las actividades culturales del Mercosur, procurando la participación de organismos internacionales, iniciativas privadas y fundaciones con programas, proyectos y acciones culturales; 25) adoptar como Día del Mercosur Cultural el 17 de diciembre de cada año, en conmemoración a la firma del Primer Protocolo de Integración Cultural del Mercosur (RMC, Anexo II, Acta 01/08, 2008).

Complementando el instrumento, antes mencionado, en diciembre del mismo año el CMC aprobó el logo del sello *MERCOSUR Cultural*<sup>11</sup> con el fin de operacionalizar la libre circulación de bienes culturales.

Otra medida fundamental en este nuevo modelo de integración fue la creación del *Fondo MERCOSUR Cultural*<sup>12</sup>, considerando el papel

10 Documento complementario del Acta de Fortaleza firmada en el año 1996.

11 MERCOSUR: Consejo del Mercado Común - Decisión N° 33/08.

12 MERCOSUR: Consejo del Mercado Común - Decisión N°



fundamental que estaba tomando la cultura en el fortalecimiento y consolidación del proceso de integración regional. Esta decisión fue tomada con el fin de financiar proyectos y programas que fomentaran la creación, circulación, promoción, protección y difusión de los bienes y servicios culturales (CMC, Dec. 38/10, 2010).

En el 2014 el CMC aprobó la *Estructura Orgánica y Reglamento Interno del MERCOSUR Cultural*<sup>13</sup>, considerando, entre sus fundamentos, que la cultura, en sus dimensiones simbólica, ciudadana y económica, es uno de los motores del desarrollo social y económico de las sociedades.

En el artículo 1 del Anexo se detalla la estructura orgánica del *MERCOSUR Cultural*. La misma está compuesta por los siguientes órganos dependientes: a) Comité Coordinador Regional (CCR); b) Secretaría del MERCOSUR Cultural (SMC); c) Comisión de Patrimonio Cultural (CPC); d) Comisión de Diversidad Cultural (CDC); e) Comisión de Economía Creativa e Industrias Culturales (CECIC); f) Comisión de Artes; f) Foro del Sistema de Información Cultural del MERCOSUR (SICSUR). La Reunión de Ministros (RMC) sigue siendo el órgano superior del MERCOSUR Cultural, con la función de promover la difusión y el conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Partes así como la presentación al Consejo del Mercado Común (CMC) de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura (CMC, Dec. 22/14, 2014). En las disposiciones finales del instrumento, artículo 37, se especifica que el Grupo de Coordinación Internacional deberá coordinar las acciones de cooperación técnica internacional.

---

38/10, firmado en la ciudad de Foz de Iguazú el 16 de diciembre de 2000.

13 MERCOSUR: Consejo del Mercado Común - Decisión N° 22/14, aprobada en Paraná el 16 de diciembre de 2014.

### 3.2 Patrimonio cultural del Mercosur

En diciembre de 2002, el CMC elabora una recomendación que hace referencia a la importancia de preservar el patrimonio cultural y natural de la región por medio de la aprobación y posterior ejecución, de proyectos en la zona de frontera de los Estados Partes (CMC, Dec. 01/02, 2002). Desde ese momento se comienzan a plasmar políticas culturales concretas en este tema.

Si bien, entre los años 2003 y 2011 se llevaron a cabo diversas políticas públicas regionales, es específicamente a partir del año 2011 que comienzan a producirse políticas públicas entorno al patrimonio regional. La XXXII RMC, en el acta de la reunión llevada a cabo en junio de 2011 en Asunción, solicita a la Comisión de Patrimonio Cultural (CPC) la realización de un estudio que considere la "creación de la categoría Patrimonio Cultural del MERCOSUR<sup>14</sup> a objeto de reconocer y declarar expresiones de patrimonio compartido desde parámetros regionales de comprensión acorde con criterios establecidos en los diversos instrumentos internacionales" (XXXII RMC, Acta 01/11, 2011: 1). Entre los considerandos

---

14 Cabe aclarar que, en la primera reunión de secretarios de cultura en 1992, ya se manifestaba el interés sobre la protección de los bienes culturales y sobre el patrimonio histórico cultural de la región. Luego, en la XX RMC llevada a cabo en 2005, los ministros de cultura deciden promover la realización de un inventario sobre el patrimonio material e inmaterial de la región. En ese momento la RMC, en el punto 12 del documento, realiza una primera encomienda a la Comisión Técnica de Patrimonio sobre: a) profundizar la política patrimonial de la región, permitiendo la protección, salvaguardia, registro y mantenimiento de los bienes patrimoniales en el ámbito del MERCOSUR. b) Estudiar las legislaciones nacionales vigentes sobre el tema con el fin de armonizar sus contenidos fundamentales. c) Proponer un proyecto de legislación común para los Estados del MERCOSUR y Asociados. (RMC, Acta 01/05, 2005: 3)



que motivan esa decisión se encuentran dos muy profundos y que denotan el carácter del Mercosur que se está trabajando:

Qué el vigésimo aniversario de creación del MERCOSUR constituye un momento histórico propicio para la consolidación de políticas culturales regionales y el fortalecimiento institucional del MERCOSUR Cultural.

[...]

Qué la efectiva integración de los países que conforman el MERCOSUR demanda dinamizar un proceso de integración cultural con el objetivo de atender cuestiones de una ciudadanía regional. (RMC, Acta 01/11, 2011: 1)

Es así que, en la reunión siguiente, llevada a cabo a fines de mayo en la ciudad de Córdoba, el CPC aprueba la solicitud de la RMC (CPC, Acta 01/12, 2012: 55). Finalmente, el CMC en el Acta 55/12 en Brasilia el 6 de diciembre de 2012 aprueba la creación de la "categoría de Patrimonio Cultural del MERCOSUR (PCM)" (CMC, Dec. 55/12, 2012: 1).

Si bien desde esa fecha ya tenía vigencia esa decisión, en 2014 se produce una actualización de dicho documento mediante la Decisión 21/14 en la ciudad de Paraná, Argentina. Allí, como anexo se encuentra el Reglamento para el reconocimiento del *Patrimonio Cultural del MERCOSUR*, en el cual queda bien claro el objetivo de este proyecto: "El reconocimiento del Patrimonio Cultural del MERCOSUR tiene como objetivo fortalecer la identidad cultural regional y promover el diálogo, la integración y el desarrollo regional" (CMC, Dec. 21/14, 2014: 2).

Además, se aclara que los países utilizarán "los bienes incluidos en la LPCM como elementos de integración y desarrollo regional" (CMC, Dec. 21/14, 2014: 4).

Forma parte de este documento, también, la reglamentación vigente para la postulación de bienes culturales, ya sea de naturaleza material y/o inmaterial, y posterior inscripción bajo la leyenda *Lista del Patrimonio Cultural del MERCOSUR (LPCM)* (CMC, Dec. 21/14, 2014: 1). Así, un bien cultural que busca ser reconocido de esa forma, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) manifieste valores asociados a procesos históricos vinculados a los movimientos de autodeterminación o expresión común de la región ante el mundo;
- b) exprese los esfuerzos de unión entre los países de la región;
- c) esté directamente relacionado a referencias culturales compartidas por más de un país de la región;
- d) constituya un factor de promoción de la integración de los países, con vistas a un destino común. (CMC, Dec. 55/12, 2012: 2-3)

Dentro del período de análisis, los bienes regionales que integran la LPCM son: el Puente Internacional Barón de Mauá, La Payada/La Paya y el Itinerario de las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos.

1. *Puente Internacional Barón de Mauá* (declarado parte de la LPCM den junio de 2013). El puente une la ciudad de Yaguarón (Brasil) con la ciudad de Río Branco (Uruguay). En palabras de Marcelo Brito<sup>15</sup>:

El puente fue elegido como el primer bien en ser declarado patrimonio del Mercosur porque, simbólicamente, expresa la conexión entre las naciones. Inaugura, de modo contundente, el esfuerzo de unión entre los países de la región en

---

15 Manuel Brito fue, durante ese período, Asesor de Relaciones Internacionales de la Presidencia del Instituto de Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN).





vista a un destino común. (Mercosur, 2015)

La postulación del puente ya venía siendo evaluada desde reuniones anteriores. Incluso antes de la aprobación de la categoría PCM se analizaba la necesidad de destacarlo, es por ello que no se encuentran registros que de muestra de la evaluación de los requisitos establecidos en el documento firmado por el CMC. Sí queda claro que posee, además de su valor patrimonial, un valor metafórico que representa el diálogo y la unión regional apostando al fortalecimiento de la integración. Luego de su designación, en las RMC siguientes, comenzó a tratarse su puesta en valor con fondos del Mercosur.

2. *La Payada/La Paya* (declarado parte de la LPCM en junio de 2015). Se trata de un bien inmaterial siendo una especie de poesía que se improvisa para relatar situaciones casuales en países como Argentina, Uruguay y Paraguay. Su reconocimiento como patrimonio regional demuestra una valorización de la musicalidad regional.

Su reconocimiento como bien del PCM fue analizado por un comité ad hoc que definió su incorporación a la lista. Su postulación fue fruto del pedido de los propios cultores del género, cuestión que tuvo su peso a la hora de su aceptación además de generar un momento de reflexión entre los Estados. Destacamos los siguientes puntos retratados en el documento final del comité *ad hoc*:

3- [...] expresión que refleja en profundidad la identidad de los pueblos cultores. En ese sentido, es la voz de las clases oprimidas y postergadas, un instrumento de denuncia y de resistencia.

4- La Payada es una manifestación que por su vitalidad y su extensión territorial ha permitido la integración de los diferentes pueblos.

[...]

6- El reconocimiento puede inspirar a los demás países del bloque a profundizar en las investigaciones y en la salvaguardia efectiva de la Payada, de cara a su inclusión en la Lista de Patrimonio Cultural del MERCOSUR. Incluso, puede motivar el rescate de otras manifestaciones similares en el contexto de la región. (CPC, Anexo IV, 2015: 2-3)

3. *Itinerario de las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Moxos y Chiquitos* (declarado parte de la LPCM en junio de 2015)<sup>16</sup>. El comité *ad hoc* designado para la evaluación de su postulación y posterior designación como PCM, en el expediente decía lo siguiente:

4- En el conjunto de Misiones Guaraníes, Moxos y Chiquitos es posible identificar valores etnográficos, históricos, paisajísticos, urbanísticos, arquitectónicos, artísticos y arqueológicos que deben ser preservados.

5- La candidatura del conjunto de estos bienes culturales fortalece el proceso de auteterminación de la región ante el mundo y constituye un factor de promoción e integración entre los países en su búsqueda de un destino común. (CPC, Anexo III, 2015:1-2)

En la misma reunión donde el CPC acepta la incorporación de este bien a la LPCM, debido a la complejidad del proyecto, se definen una

---

<sup>16</sup> Luego del año 2015 se incluyeron en la LPCM los siguientes bienes culturales: Edificio del MERCOSUR-Montevideo, Uruguay (Fecha de declaratoria: junio de 2016, Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay); Chamamé (Fecha de declaratoria: junio de 2017, Presidencia *Pro Tempore* de Argentina); Cumbes, Quilombos y Palenques (Fecha de declaratoria: junio de 2017, Presidencia *Pro Tempore* de Argentina); Sistema Cultural de la Yerba Mate (Fecha de declaratoria: noviembre de 2018, Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay); y, por último, Universo Cultural Guaraní (Fecha de declaratoria: noviembre de 2018, Presidencia *Pro Tempore* de Uruguay). (MERCOSUR, 2022, <https://www.mercosur.int/temas/cultura/>)



serie de acciones vinculadas directamente a la implementación del mismo relacionadas con aspectos operativos, reglamentarios de funcionamiento de la Coordinación Internacional y programáticos (XI CPC, 2015). Además, se aprueba la creación de una Unidad Gestora del Proyecto (UGP), que funcionaría dentro del IPHAN en Brasil, el establecimiento de una coordinación técnica en Argentina y de una secretaria ejecutiva en Brasil.

Entonces, vemos cómo se lleva a la práctica esta valoración de la identidad de los pueblos que forman parte del Mercosur y el reconocimiento de aquellos rasgos identitarios en común. Esta identidad no sólo se reconoce por medio de un bien material sino, también, por medio de elementos simbólicos. En palabras de Vázquez, Sañudo y Vázquez (2005),

De esta forma, incluye patrimonio material pero también bienes del plano de lo simbólico, como las ideas, las instituciones, hábitos, costumbres, leyes y, sobre todo, las formas en las que se manifiesta el poder. La cultura es una producción colectiva, un universo de significados que está en constantes modificaciones y se transmite de generación en generación. (Vázquez, Sañudo y Vázquez, 2005: 10)

El término *identidad* es un principio fundamental de la constitución de la persona y se construye en la interacción con otras, sean de su comunidad o no. Es decir, la personas al interactuar lo hacen revelando alguna dimensión pertinente de su identidad y esta interacción es necesaria para definir la identidad, porque Los individuos toman conciencia de su propia identidad en el momento en que interactúan con un *otro* ser social.

#### 4. Consideraciones finales

A modo de conclusión, podemos percibir que existió una diferencia ideológica entre el primer período, que hemos denominado constitutivo, y el siguiente, denominado progresista. Las políticas públicas implementadas en el campo de la cultura tenían el objetivo de reconocer y destacar un valor patrimonial regional con el objetivo de sembrar la idea de una integración regional por vía de la cultura.

Hemos profundizado en las políticas institucionales para visibilizar que por medio de las mismas se fortaleció la estructura de la RMC, denominada hoy *MERCOSUR Cultural*, para servir de base a las políticas luego impulsadas. Luego, hemos analizado los bienes reconocidos como patrimonio cultural porque consideramos que se trata de elementos diferenciadores de una sociedad, pueblo o región. Hablamos de una construcción social que, por medio de sus bienes, materiales e inmateriales, tiene la capacidad de reflejar las diversas maneras en las cuales interactúa una determinada comunidad. De esta forma, su adecuada conservación contribuye directamente a fortalecer el sentido de pertenencia e identidad, en este caso regional, de una comunidad.

#### Referencias bibliográficas

- CAETANO, Gerardo (Coord.) (2011). *MERCOSUR 20 años*. Uruguay: CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional).
- CAETANO, Gerardo (2016) "¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual". En: *Revista de Relaciones Internacionales*, Nro. 30.
- JAGUARIBE, Helio (1969). *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo



XXI Editores.

- LAGOS, Gustavo (1986). "Autopreservación y autoexpansión del Estado-nación y experiencias de cooperación regional en América Latina". En: MUÑOZ VALENZUELA, Heraldo y ORREGO VICUÑA, Francisco (comps.). *La cooperación regional en América Latina. Experiencias y perspectivas de los autores*. México: Colegio de México - Universidad de Chile.
- PIÑERO, María Teresa (2016). "Las transformaciones del discurso político en América Latina en los años 80. Liberalismo y Democracia". En: RAIGAL. *Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, Nro. 1, pp. 35-49.
- PUIG, Juan Carlos (1981). Nacionalidad, integración y autonomización. En: *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, Nro. 11-12, pp. 110-117.
- RECONDO, Gregorio (1995). "El Mercosur y la Cultura". En: *Revista de Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año 1, Nro. 1.
- RECONDO, Gregorio (2001). "Archivos del presente - Identidad cultural en la Integración". En: *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, Año 6, Nro. 14, pp. 77-90.
- RODRIGUEZ BARBA, Fabiola (2015). "Diplomacia Cultural ¿Qué es y qué no es?". En: *Espacios Públicos*, Vol. 18, Nro. 43, pp. 33-49.
- SIMONOFF, Alejandro y LORENZINI, María Elena (2019). "Autonomía e integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig". En: *Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 48, Nro. 1, pp. 96-106.
- UNESCO (2007). *Legislaciones en el MERCOSUR relativas a las Convenciones de cultura*

*aprobadas por UNESCO*. Montevideo: UNESCO.

- VAZQUEZ, Mariana (2018). "El MERCOSUR, geografía en disputa". En: *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, Año 5, Nro. 8, pp. 119-134.
- VÁZQUEZ, María de la Luz, GÓMEZ SAÑUDO, Consuelo y VÁZQUEZ, Carolina (2005). *Historia de la Cultura*. México: Thompson.
- VIVA, Julieta (2011). "MERCOSUR Cultural". En: *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, Año 7, pp. 159-169.

#### Documentos consultados

- MERCOSUR (1991). *Tratado para la constitución de un Mercado Común - Tratado de Asunción*. Paraguay.
- MERCOSUR (1992). *Reunión Especializada de Cultura*. Acta 01/92
- MERCOSUR (1992). Grupo del Mercado Común *Resolución 34*.
- MERCOSUR (1994). *Protocolo de Ouro Preto*. Brasil.
- MERCOSUR (1995). Consejo del Mercado Común *Decisión N°2/95 Reunión de Ministros de Cultura*.
- MERCOSUR (1995). Consejo del Mercado Común *Decisión N°9/95 Reunión de Ministros de Cultura*.
- MERCOSUR (1996). *Protocolo de Integración Cultural del Mercosur - Acta de Fortaleza*. Fortaleza, Brasil.
- MERCOSUR (2002). Consejo del Mercado Común - *Acta 02/02*
- MERCOSUR (2003). Consejo del Mercado Común - *Acta 02/03*
- MERCOSUR (2006). Consejo del Mercado Común - *Decisión N°11/06 Sede Permanente del*



*Mercosur Cultural.*

MERCOSUR (2008). *Declaración de integración cultural del Mercosur. Complemento Acta de Fortaleza.* Buenos Aires.

MERCOSUR (2008). Consejo del Mercado Común - Decisión N°33/08 *Sello Mercosur Cultural.*

MERCOSUR (2010). Consejo del Mercado - Decisión N°38/10 *Fondo Mercosur Cultural.*

MERCOSUR (2011). Reunión de Ministros de Cultura - Acta 01/11.

MERCOSUR (2012). Consejo del Mercado Común - Decisión 55/12.

MERCOSUR (2014). Consejo del Mercado Común - Decisión N°21/14 *Patrimonio Cultural del Mercosur.*

MERCOSUR (2014). Consejo del Mercado Común - Decisión N°22/14 *Estructura orgánica y reglamento interno del Mercosur Cultural.*

MERCOSUR (2015). Comisión de Patrimonio Cultural - Acta 01/15 - Anexo III

MERCOSUR (2015). Comisión de Patrimonio Cultural - Acta 01/15 - Anexo IV

**Fecha de recepción:** 14 de noviembre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 21 de noviembre de 2022.

# LA SOCIEDAD INTERNACIONAL. UNA APROXIMACIÓN A SU DESARROLLO TEÓRICO

THE INTERNATIONAL SOCIETY.  
AN APPROACH TO ITS THEORETICAL DEVELOPMENT

**Agustín Torres**

Instituto Regional de Estudios Socioculturales (IRES CONICET / UNCa)

matorres@huma.unca.edu.ar

**Cecilia Ibáñez**

Instituto Regional de Estudios Socioculturales (IRES CONICET / UNCa)

cecibanez77@gmail.com



*Agustín Torres es Abogado por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), Doctor en Derecho Internacional por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador del CONICET por el Instituto Regional de Estudios Socioculturales (IRES CONICET / UNCa). Además, se desempeña como docente de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCa).*

*Cecilia Ibáñez es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE) y Especialista en Gestión Pública por la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Además, es Becaria doctoral del CONICET por el Instituto Regional de Estudios Socioculturales (IRES CONICET / UNCa).*



**Resumen** || El concepto de sociedad internacional constituye una categoría teórica y analítica central en el ámbito de los estudios internacional. Su desarrollo teórico, no exento de debates y controversias, se configuró, fundamentalmente, por los aportes de los autores clásicos que integraron la denominada “escuela inglesa”. Precisamente, en este artículo efectuamos un recorrido a través de algunos de los contenidos principales de la construcción teórica referente a la sociedad internacional desde la perspectiva de los aportes clásicos.

**Palabras clave** || Sociedad Internacional, Contenidos Principales, Escuela Inglesa, Enfoques Clásicos

**Abstract** || The concept of international society constitutes a central theoretical and analytical category in the field of international studies. Its theoretical development, not exempt from debates and controversies, was shaped, fundamentally, by the contributions of the classical authors who made up the so-called “English school”. Precisely, in this article we make a journey through some of the main contents of the theoretical construction referring to international society from the perspective of classical contributions.

**Keywords** || International Society, Main Contents, English School, Classical Approaches





## Introducción

Puede afirmarse, sin mayores reparos conceptuales, que los desarrollos teóricos referentes a la sociedad internacional ocupan un lugar central en el ámbito de los estudios específicos sobre las relaciones internacionales. Por la relevancia que presenta el tópico como objeto de conocimiento y, a la vez, por la utilidad que ofrece como categoría de análisis a partir de la cual poder comprender los diferentes aspectos implicados en las interacciones entre los actores internacionales, puede señalarse que el tema se instaló, tempranamente, como un capítulo tradicional e ineludible al momento de inquirir en las variadas problemáticas que ofrece la dinámica global. Por esta misma razón, puede sostenerse que los autores que, de modo primigenio, pero a la vez iniciático, proporcionaron las contribuciones fundamentales para avanzar en el conocimiento sustancial del tema, integran, con respecto al mismo, el canon de firmas clásicas; es decir que se sitúan en una grada preferencial con respecto a los estudios contemporáneos pertinentes (Alexander 1995).

Dentro de este repertorio clásico se encuentran, indiscutiblemente, algunos de los integrantes de la denominada escuela inglesa, quienes imprimieron una impronta determinante y distintiva sobre el proceso de formulación teórica del tema. Precisamente, autores como Charles Manning (1962), Hedley Bull (1966b) y Martin Wight (Wight *et al*, 1991) no sólo suministraron elementos para el esclarecimiento conceptual de la sociedad internacional sino, también, colaboraron en la delimitación de sus fronteras epistémicas al identificar algunas de sus problemáticas medulares. Sin embargo, los avances alcanzados a instancias de los aportes clásicos fueron generando, en el curso de la evolución de la cuestión, marcadas resistencias

(Calduch Cervera, 1993; González, 2019) en ciertos sectores de la comunidad especializada; las cuales fueron renovándose en los últimos años, producto de destacadas y consistentes críticas (Suganami, 2010; Suganami *et al*, 2017; Dunne, y Reus-Smit, 2017). Las disidencias versaron —y aún lo hacen— sobre nutridas controversias, atravesando las diversas dimensiones que el análisis del tópico admite. Así, los cuestionamientos abarcan tanto a los enfoques que afrontan el conocimiento del asunto como un objeto de estudio específico, como a aquellos que lo abordan cual dimensión social de la política internacional o como un sustrato para la elaboración de diferentes teorías (Del Arenal, 2005).

Considerando ello en este trabajo no proponemos efectuar una caracterización de algunos de los contenidos principales de la construcción teórica de la sociedad internacional, desde la perspectiva de los aportes clásicos. En tal cometido, nuestro tratamiento del tema, que reviste un carácter cualitativo y presenta un contenido analítico y reflexivo, se estructura en cuatro secciones. En un primer momento, nos detenemos en la descripción de las dificultades que plantea la conceptualización de la sociedad internacional. Seguidamente, examinamos las explicaciones propuestas desde las posturas clásicas al proceso de conformación de la sociedad internacional. Luego, indagamos, en profundidad, en la revisión que las posiciones clásicas realizan de las corrientes de pensamiento históricas del terreno de las relaciones internacionales. Por último, proporcionamos, a modo de cierre, una serie de reflexiones integrales.

### Las dificultades de su conceptualización

Entre los desafíos que plantea el estudio de la sociedad internacional se encuentra el problema de su



definición. La literatura sobre el tema ofrece diversas propuestas al respecto, muchas de las cuales buscan caracterizar a la sociedad internacional a partir de un enunciado de los elementos que contribuyen a singularizarla como tal. Así, las definiciones de sociedad internacional suelen incluir la identificación de los actores que la componen, la descripción de las interacciones que se dan entre ellos, y la mención de la posición que asumen ante el marco normativo e institucional vigente en la sociedad.

De modo semejante a lo acontecido con otros contenidos de la construcción teórica específica de la sociedad internacional, su conceptualización también recibió una contribución fundamental por parte de la "escuela inglesa". En este sentido, dos de sus principales representantes, Bull y Watson (1984), en lo que constituye a esta altura de la evolución del conocimiento sobre el tema, una definición clásica dentro de la producción sobre este tema, entienden por sociedad internacional a:

un grupo de Estados [o, de modo general, a un grupo de comunidades políticas independientes] que no forman simplemente un sistema, en el sentido de que el comportamiento de uno es un factor necesario en el cálculo de los otros, sino que además han establecido, a través del diálogo y del consentimiento, reglas e instituciones comunes para administrar sus relaciones y han reconocido tener intereses comunes para mantener dichos acuerdos. (Bull y Watson, 1984: 1)

En esta caracterización se vislumbra la preocupación intelectual que motivó la investigación de Bull sobre este punto. De hecho, el interés de Bull en esta cuestión, entre otras, puede explicarse, como argumenta Stanley Hoffman (1986), por su insatisfacción con los enfoques alternativos, rechazando, así, la descripción *hobbesiana* de la

arena internacional como un estado de guerra o una lucha prolongada de todos contra todos. Según él, el estado de guerra entre Estados aparece como una figuración más llevadera que el estado de guerra entre individuos (Hoffman, 1986). Por lo tanto, no había razón para justificar la necesidad de un *Leviatán* en la arena mundial (Hoffman, 1986). De manera similar, Bull negó el universalismo y el cosmopolitismo kantiano y criticó los argumentos que los explicaban por considerarlos inconsistentes (Hoffman, 1986).

Aunque la anarquía se destaca como uno de los componentes distintivos de la sociedad internacional, esta característica no significa una falta absoluta de orden. De hecho, en opinión de Bull, la anarquía en el contexto internacional puede significar una falta de cobertura regulatoria. Sin embargo, tal circunstancia no implica que se configure una imagen de confusión y desorden (Suganami, 2010). En este sentido, Bull recuerda, refiriéndose al campo social en general y no sólo a la dinámica internacional, que:

en la vida social puede haber orden aún en ausencia de normas y que lo mejor es considerar las normas como un medio generalizado y prácticamente omnipresente de crear orden en la sociedad, más que como parte de la propia definición de orden. (Suganami, 2010: 59).

La sociedad internacional también se caracteriza por su composición heterogénea. Así, no se reduce simplemente a una sociedad de Estados (Calduch Cervera, 1993; Truyol y Serra, 2004), ya que está conformada por una variedad de actores que han diversificado la gama de intereses que operan en el escenario internacional. Así, los intereses no se limitan a las tradicionales consignas de seguridad o maximización de beneficios que movilizaban, históricamente, el accionar estatal (Barbé, 2007). Precisamente, esta competencia



de intereses, a veces contradictorios y, en ciertos casos, mutuamente excluyentes, terminó por darle un componente heterogéneo. La morfología de la sociedad internacional también puede describirse en términos de su pronunciada interdependencia (Barbé, 2007). La diversificación de actores en el marco de un proceso de reestructuración y configuración continua de la sociedad internacional ha llevado a una intensificación de las interdependencias (Barbé, 2007). A su vez, como otra característica, se puede argumentar que la combinación de estas dos últimas notas, la interdependencia y heterogeneidad de actores con intereses diversos han contribuido a insertar un sesgo de complejidad en la sociedad internacional (Del Arenal, 2005).

### **El proceso de conformación de la Sociedad Internacional**

Uno de los temas que ha centrado el interés de la doctrina reside en la conformación de la sociedad internacional; esto es, la determinación del tipo de proceso que puede conducir a la configuración de la sociedad internacional y, en su caso, la descripción del tipo de conducta que los actores pueden desarrollar en tales circunstancias. Al respecto, Buzan (1993) distingue dos vías por las cuales los actores pueden acceder a la organización de una sociedad internacional. Así, distingue el modelo "civilizador" del diseño "funcional". Para esta tarea, utiliza la taxonomía clásica desarrollada por Tönnies para caracterizar los lazos sociales dentro de un grupo de población, que incluye las categorías de comunidad (*gemeinschaft*) y sociedad (*gesellschaft*). En el primer modelo, que correspondería a la variante *gemeinschaft* y que, según el autor citado, es la más consistente, la sociedad avanza en su configuración a partir de la preexistencia de un grupo orgánico y

tradicional que tiene lazos de sentimiento común y una identidad para compartir (Buzan, 1993). Estas características presuponen una concepción histórica según la cual las empresas internacionales no constituirían un producto creado, sino que resultarían de la evolución inducida por la competencia de estos componentes (Buzan, 1993). Esta interpretación, como sostiene Buzan, es firmemente defendida por Wight cuando considera que una sociedad internacional no puede establecerse "sin cierta unidad cultural entre sus miembros". En cambio, para la modalidad "funcional", que se referiría a la versión *gesellschaft*, la sociedad, en lugar de presentar una consistencia tradicional resultante de una integración basada en sentimientos comunes, constituye un esquema construido, que presenta un origen contractual (Buzan, 1993). Según esta lectura, las sociedades siguen un curso de organización consciente; es decir, pueden construirse a partir de la concurrencia de voluntades concordantes (Buzan, 1993).

Señala Buzan (1993) que si, desde una perspectiva histórica, los casos más conocidos de formación de sociedades internacionales pudieran explicarse por la existencia de una cultura común, no cabría, en un primer momento, descartar la hipótesis de un proceso que carecía originalmente del aporte de un factor cultural previo. Así, señala que la turbulenta historia multicultural del Medio Oriente, con sus diversos imperios, sugiere que los componentes relevantes de la sociedad internacional pueden generarse en un subsistema que no se base en una cultura unificadora (Buzan, 1993). En términos de estudio y proyección, la mecánica funcional adquiere importancia (Buzan, 1993). Por lo tanto, según esta visión, consistente con la comprensión de la sociedad, el surgimiento de una sociedad internacional puede activarse como una respuesta racional de largo plazo en el marco de un denso sistema internacional



con intensa interacción (Buzan, 1993). La interacción se posiciona, así, como un elemento de peso en la interpretación, ya que la regularidad y coherencia de las interacciones desplegadas entre las unidades podría, en un momento dado, alentarlas a desarrollar un cierto nivel de reconocimiento y organización, ya sea que, concurra o no, la cultura compartida (Buzan, 1993). Tal organización requeriría que las élites gobernantes se dieran cuenta de la importancia de la interdependencia económica y estratégica entre sus Estados y, por lo tanto, procedieran a elaborar reglas para fomentar el comercio y evitar conflictos indeseables (Buzan, 1993). Si bien ningún ejemplo histórico documentado puede ilustrar este proceso, no debe excluirse la posibilidad de que una sociedad internacional surja *funcionalmente* de un escenario de anarquía sin la ayuda de lazos culturales preexistentes (Buzan, 1993).

El citado autor considera que Bull se inclina hacia el criterio funcional para explicar su visión de la sociedad internacional (Buzan, 1993). Según el modelo funcional, un orden mínimo aparece como el recaudo necesario para iniciar el proceso de conformación de la sociedad internacional. Esta cuota mínima de orden se especifica cuando los gobernantes advierten de los inconvenientes que puede derivar del caos permanente, ya que las relaciones entre los Estados no están totalmente reguladas (Buzan, 1993). Este razonamiento está presente en la posición de Bull, que precisamente caracteriza tres objetivos como extremos fundamentales para cualquier sociedad: i) el respeto a las declaraciones de independencia; (ii) el cumplimiento de los acuerdos alcanzados; (iii) establecer límites al uso de la fuerza (Bull, 2005). La idea detrás de esta declaración indica que el interés recíproco de las unidades podría estimularlas para lograr objetivos comunes y, en consecuencia, construir un orden internacional. Buzan cuestiona

la posición funcional de Bull, ya que no incluye la identidad compartida como un elemento definitorio, que argumenta es un componente esencial del concepto de sociedad internacional (Buzan, 1993). Además, Buzan argumenta que el modelo civilizatorio es históricamente el más poderoso, ya que el legado histórico da cuenta principalmente de las sociedades formadas por tal proceso (Buzan, 1993). Sin embargo, considera que el diseño *funcional* tiene su valor, en términos analíticos, ya que podría ser útil para comprender la dinámica que ocurriría si una sociedad internacional se extendiera más allá de su frontera cultural de origen (Buzan, 1993).

### **Las indagaciones sobre las corrientes históricas de pensamiento en el campo de las Relaciones Internacionales**

En los planteos de los teóricos de la *escuela inglesa* la remisión a los postulados centrales de las corrientes de pensamiento históricas dentro de las relaciones internacionales constituye una herramienta argumentativa de frecuente remisión. En tal sentido, puede decirse que la idea de sociedad internacional refleja, en buena medida, la impronta de la concepción *grociana* en las interacciones generadas en el concierto de Estados (Bull, 2005). Esta interpretación, según la cual la sociedad internacional constituye el ámbito en el que se desarrolla la política mundial, se une históricamente a la tradición *hobessiana* y al pensamiento *kantiano* para alimentar el debate clásico sobre la naturaleza del sistema mundial y las relaciones que en él se desarrollan (Bull, 2005). En sus formulaciones originales, estas dos últimas visiones se encontraban a una distancia antagónica, mientras que la propuesta *grociana* reflejaba, en sus premisas, puntos de convergencia en cuanto a ciertos postulados de cada una de estas orientaciones.



Además de ser descriptivas, estas posiciones también ofrecían una serie de prescripciones referidas al comportamiento de los Estados (Bull, 2005).

### ***El realismo hobbesiano***

La llamada tradición *hobbesiana* o *realista* concibe el escenario internacional como un espacio de conflicto permanente. Los vínculos entre estados están marcados por la posibilidad de tensiones derivadas de la competencia existente entre ellos, lo que determina, a su vez, que el escenario mundial configure un campo de discordia e inestabilidad. Este clima de frecuente rivalidad se explica por el incesante y siempre concurrente intento de los actores de lograr sus fines en un contexto de colisión de intereses. Así, las relaciones internacionales presuponen, según el enfoque *hobbesiano*, una disputa extendida que valoriza la posibilidad indeterminada del enfrentamiento de todos contra todos (Bull, 2005). La guerra emerge, así, como un elemento característico de las relaciones interestatales (Bull, 2005).

Tal razonamiento, profundizado por los intérpretes de Hobbes, obedece a una extrapolación, hacia el plano internacional, de la imagen del *estado de naturaleza*, como concepto inicialmente destinado a sustentar la organización institucional de los hombres. El escenario de confrontación, derivado de la incompatibilidad de propósitos concomitantes, activa un mecanismo descriptivo que opera según la lógica de suma cero, donde la realización de los intereses perseguidos por un actor es excluyente respecto de los intereses de los demás actores (Bull, 2005).

El contenido normativo presente en esta lectura indica que el Estado, en el logro de sus fines, debe proceder fuera de todo tipo de restricciones morales y legales (Bull, 2005). De acuerdo con

esta perspectiva, las condiciones legales y morales solo pueden afirmarse dentro de la sociedad (Bull, 2005). Por tanto, dado que la política internacional va más allá de las fronteras estatales, el desarrollo de los actores que en ella participan no está sujeto a otros parámetros, legales o morales, distintos de sus propios fines (Bull, 2005). Las únicas pautas que, si las hubiere, los Estados deben tener en cuenta en sus relaciones entre sí son los criterios de conveniencia y prudencia (Bull, 2005). Precisamente, según esta visión, la conveniencia de un pacto o de una alianza justifica su validez; de modo que, si le resultase inconveniente, el Estado pudiera apartarse de ella (Bull, 2005).

### ***La ética kantiana***

La visión *kantiana* o *universalista* suministra una interpretación de la realidad internacional radicalmente opuesta a la concepción *hobbesiana* (Bull, 2005). Para la lectura universalista, el conflicto representa un componente ajeno a la esencia de la política internacional, que se explica, esencialmente, por los lazos sociales transnacionales que unen a los ciudadanos de los distintos Estados (Bull, 2005). Precisamente porque la interacción entre las personas define la política mundial, la acción interestatal no ocupa realmente un lugar central en las relaciones internacionales, cuyo tema principal está dado por la conexión de los individuos (Bull, 2005). Importan las relaciones internacionales, más que una red de Estados, un vínculo entre pueblos, cuya igualdad debe ser respetada y asegurada.

Sobre tales ejes, el curso de las relaciones internacionales conduciría a la formación de una comunidad cosmopolita basada en la igualdad de los hombres y cuyo establecimiento implicaría el desplazamiento del sistema estatal. De acuerdo



con esta posición, la política internacional no es un juego de lógica de suma cero, ya que es cooperativa y no distributiva (Bull, 2005). Esto se debe a que, según esta posición, las dinámicas internacionales no reflejan conflictos coherentes, ya que diferentes pueblos persiguen el mismo interés.

Por ello, las tensiones interestatales son sólo transitorias o, en todo caso, tienen una relevancia marginal dentro del sistema de Estados (Bull, 2005). Según este criterio, el escenario internacional alberga imperativos morales que condicionan el comportamiento de los Estados (Bull, 2005). Sin embargo, estos parámetros morales no se justifican con el objetivo de asegurar la convivencia o la cooperación entre Estados, sino que, por el contrario, pretenden disolver el sistema de Estados para imponer en su lugar a la comunidad de la humanidad (Bull, 2005).

Atendiendo a la interpretación proporcionada por Bull, corresponde, en este punto, profundizar en algunos contenidos de la argumentación filosófica kantiana. Así, la necesidad de asegurar la dignidad y libertad del hombre en cuanto fin en sí, lo impulsan a Kant a ampliar su ángulo de análisis y enfocar su mirada más allá de los márgenes de la política doméstica. En su parecer, en el ámbito interno, aquella consigna encontraba una vía de posible realización a través de la instauración de un orden estatal erigido a partir de una constitución republicana. Sin embargo, el problema recibía con ello una solución de alcance parcial, pues los desafíos también procedían, con frecuencia, de la inestabilidad del contexto externo y a la cual se hallaban considerablemente expuestos los Estados.

Dentro de estos factores desestabilizadores, el recurso de la guerra, como expresión común de la arena internacional de su tiempo, despertaba, por la evidente gravedad de sus efectos sobre las sociedades

nacionales, el interés de las plumas destacadas de aquel momento, que profundizaban en este flagelo con el propósito de examinar sus causas y efectos o de brindar sugerencias de encauzamiento legal con respecto a sus condiciones de desenvolvimiento. Precisamente, en torno a las notas que definían la conexión entre los países, Kant elaboró su propuesta referente al funcionamiento del sistema internacional, la cual contenía su convencimiento sobre la posibilidad de un despliegue armónico de las relaciones entre los gobiernos. Atendiendo a la mencionada fricción que caracterizaba el trato recíproco entre los pueblos, su elucubración, representa además de su valor teórico, un alegato pacifista.

De esta manera, en un breve opúsculo publicado en 1795, bajo el título *La Paz Perpetua*, expone sus ideas sobre la dinámica internacional. Si bien con anterioridad, en el año 1784, en su ensayo *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita* (Murillo, 2005), ya había anticipado su inclinación hacia la regulación de las relaciones internacionales como mecanismo para garantizar la conformación de una comunidad política perdurable en el tiempo; es su citada obra de 1795 la que encierra, sustancialmente, su visión sobre el concierto mundial de actores (Velasco Arroyo, 1997). Es conveniente aclarar que "La paz perpetua" lejos está de constituir una mera descripción de los rasgos que distinguía a la escena internacional del Siglo XVIII, como tampoco una simple interpretación del significado histórico de determinados acontecimientos. Por el contrario, presenta un notorio carácter prescriptivo, ya que su autor se esfuerza en describir las pautas que, en su criterio, debía observar los Estados para acceder a un horizonte internacional armónico, en el marco de un proceso conducente a la conformación de una comunidad de carácter cosmopolita fundada en la igualdad de los hombres.





En el esquema kantiano<sup>1</sup> se advierte una reutilización de los fundamentos del pacto social. En su criterio, el estado de naturaleza también se reproduce en el ámbito internacional, con un significado semejante al que posee en el orden nacional. En consecuencia, extiende la funcionalidad del contrato social para explicar la necesidad de normar la interacción de los Estados entre sí. El sistema internacional, en su óptica, también se define por el dominio de una salvaje libertad, en la cual todo se reduce a una continua contienda de poder. Para emerger de tal situación, los Estados, preferentemente

---

1 La lectura kantiana de las relaciones internacionales resultó tributaria de los desarrollos de algunos pioneros en materia de interpretación de la actuación externa de los Estados. Recogió, principalmente, las líneas abiertas por diferentes autores que profundizaron en los fundamentos y el sentido de la guerra, incorporando aquellos contenidos que consideraba acertados y, en su caso, útiles para su posición teórica; sin prescindir, desde luego, del cuestionamiento con respecto a aquellos argumentos que no compartía. Estas incidencias procedieron desde distintos terrenos, lo cual revela la amplitud de la mirada del filósofo. Así, se acercó a algunas apreciaciones que, desde el campo del derecho, efectuó el jurista suizo Vattel, seguidor de Leibniz. Pero principalmente puede distinguirse como los precedentes más influyentes en este capítulo de su pensamiento, a las aportaciones de Saint-Pierre y de Rosseau.

El abate Saint-Pierre fue uno de los primeros que planteó, con consistencia teórica, la articulación de una coordinación institucional entre los Estados con el propósito de erradicar la tensión internacional. El influjo que ejerció Rousseau, por su parte, puede advertirse desde dos dimensiones. Por una parte, los comentarios y síntesis que el ginebrino efectuó sobre la obra de Saint-Pierre le permitieron a Kant conocer y asimilar las ideas de éste último. Pero además el filósofo prusiano se nutrió a de la lógica "rousseauiana" del "contrato social". En efecto, Kant comulgaba comprometidamente con los argumentos de Rousseau sobre la ecuación contractual concerniente a los basamentos del poder gubernamental y, por lo tanto, a la misma se remitía en su tentativa por explicar y legitimar la autoridad estatal y el sentido y el rol de la ciudadanía en tal fórmula político-institucional.

si disfrutaran de una organización constitucional de corte republicano, deben congregarse en una comunidad política caracterizada por relaciones armónicas entre sus miembros.

Esta convergencia política no implica para sus integrantes una claudicación de su parcela de soberanía como tampoco la estructuración de un esquema jerárquico. Son los mismos Estados, reunidos en el núcleo comunitario de naturaleza política, los que configuran la autoridad superior que los habrá de regir, puesto que se encuentran en un plano de igualdad recíproca. Esta equiparación entre los Estados deriva de la igualdad existente entre los pueblos que los componen. Puede advertirse, por lo tanto, que para Kant las relaciones internacionales importan, antes que un entramado de Estados, una vinculación entre las personas, cuya igualdad hay que respetar y asegurar. Con ello se aparta de las premisas del realismo político, que conciben al Estado como el actor central de la política internacional y, por ende, la unidad de análisis por excelencia.

Esta convergencia de diversas sociedades en un pie de igualdad supone la instauración de un marco jurídico e institucional que encauce el accionar externo de los Estados, lo cual no puede ser posible sin la concepción de un régimen legal que participe de aquella diversidad que identifica a la comunidad política, conformada a partir de la armónica coordinación de los países. Por lo tanto, el complejo normativo destinado a regular el proceder de la comunidad deberá también caracterizarse por su apertura hacia el cosmopolitismo. De esta manera, el desenvolvimiento de las relaciones internacionales debe sujetarse a un *derecho de gentes* de carácter cosmopolita, como contexto legal adecuado para la conformación y el despliegue de la referida comunidad política integrada por personas pertenecientes a diferentes Estados que, a pesar de su integración



igualatoria en la federación, no resignan, como se dijo, su soberanía. Así, la elaboración e instalación de un derecho cosmopolita es la alternativa que vislumbra Kant como vía de resolución frente a la perplejidad planteada por el estado de naturaleza, inherente también al espacio de las relaciones interestatales (Bras, 2003). Cosmopolitismo jurídico y confederación interestatal devienen, en su inteligencia, en extremos conceptuales conducentes a la paz perpetua.

La conjugación de estos dos recaudos ostenta la virtualidad suficiente para reducir la inestabilidad distintiva del escenario internacional del Siglo XVIII. De esta forma, la articulación de la comunidad de política cuyo desenvolvimiento se ajusta a un “derecho de gentes” cosmopolita posibilita la superación del estado de naturaleza. La construcción de este esquema institucional implica una decisión racional, por parte de los gobernantes de los Estados que conforman la federación, dirigida a la implementación de una justicia de alcance global que preserve la libertad y la dignidad de las personas.

En consecuencia, la construcción de la comunidad política plural encauzada en un cuadro legal cosmopolita no significa la disolución de las fronteras materiales de los gobiernos, sino la implantación de un derecho globalmente aplicable que resguarde la realización libre de los seres racionales, en cuanto fines en sí mismos, con prescindencia de los límites soberanos de los Estados. El derecho como lo concibe Kant asume un contenido diferente a aquel que le habían impreso, hasta entonces, los enfoques de los estudiosos de aquella época. El “derecho de gentes” deja de ser un mero prospecto para reglar el desarrollo de la guerra y sus efectos, pues en la posición kantiana tal derecho se desprende de su sesgo belicista y asume una finalidad conciliadora como medio para instrumentar

y garantizar una paz duradera.

Si bien la procedencia de estos dos recaudos se torna necesaria, no resulta suficiente para alcanzar una paz sólida y perdurable pues la concreción de tal cometido en el escenario internacional requiere de un comportamiento gubernamental ajustado a la moral. Justamente en este punto puede apreciarse con mayor nitidez la preocupación kantiana por un desenvolvimiento ético de las relaciones internacionales. La principal complejidad que enfrenta el proyecto pacifista estriba en la incompatibilidad entre política y moral. Por tal motivo, emprende la tarea de caracterizar lucidamente la vinculación entre el obrar moral y el proceder político.

En tal distinción le asigna un significado superior y un rol inspirador a la moral, entendiéndola como “el conjunto de las leyes, obligatorias sin condición, según las cuales ‘debemos’ obrar” (Kant, 1795: 18). En tal superioridad objetiva de la moral radica su incontrovertible autoridad, que impone ineluctablemente la observancia de los mandatos y pautas fundamentadas en ella. Kant no ignora la difícil correspondencia entre moral y política; por ello mismo no pretende ingenuamente desconocer las metas y formas de la política como tampoco soslayar que en el ejercicio gubernamental, tanto en lo concerniente al orden estatal doméstico como en lo referente al frente externo, la sujeción a las leyes no es una opción incuestionable<sup>2</sup>.

2 Precisamente por eso Kant se resiste a considerar que la orientación del accionar gubernamental y la observancia de las leyes puedan derivar de intereses particulares y contingentes aportados por la experiencia práctica. En consecuencia, los imperativos y las máximas del obrar no pueden dimanar de la sabiduría empírica en cuanto expresión de los intereses predominantes. Así, diferenciando entre el *moralista político* y el *político moral*, resalta la necesidad y conveniencia de reconocer la primacía de la moral como fundamento de las leyes. El reconocimiento de tal preeminencia permite acortar distancias entre el ideal de la paz duradera y su efectiva manifestación en los



## El racionalismo grociano

La llamada tradición *grociana*, *internacionalista* o *racionalista* se posiciona como una proposición intermedia entre la perspectiva realista y la interpretación *kantiana* (Linklater, 2010). Propone así una lectura de las relaciones internacionales que parte de las posiciones extremas representadas por las dos corrientes anteriores. Para esta orientación, la realidad mundial puede caracterizarse como una sociedad internacional (Bull, 2005). Si bien en su formulación no renuncia a ciertos elementos considerados por las visiones anteriores, les atribuye, en ciertos casos, otra relevancia u otro significado. Se aleja de la imagen universalista y se acerca a la elaboración *hobbesiana* al calificar a los Estados como las principales unidades de la política internacional (Bull, 2005). En consecuencia, los individuos no tienen la condición de protagonistas directos de la realidad internacional que, por el contrario, reconoce su explicación y su fundamento en la acción de los Estados.

Sin embargo, se aparta del enfoque *hobbesiano* al considerar que la esencia de la realidad internacional no se limita exclusivamente a

---

hechos. El filósofo procura superar la discrepancia entre moral y política a través de lo que él denomina el *principio de publicidad*, consistente en la difusión generalizada de los actos políticos. Con una moderna postura le asigna a la publicidad de las medidas gubernamentales un rol de relevancia en la contención de la arbitrariedad en la cual incurre, a menudo, el ejercicio político. La publicidad favorece la transparencia de la gestión de gobierno y, a partir de ello, contribuye a reducir la injerencia de la sabiduría pragmática que termina adecuando las leyes a sus intereses particulares en desmedro del juicio de la razón práctica. La vigencia del *principio de publicidad* facilita el conocimiento de los verdaderos móviles y las profundas motivaciones que impulsan los actos políticos y, principalmente, la creación y cumplimiento de las leyes, y posibilita ponderar la coherencia existente entre estos intereses particulares y la primacía de la moral.

la rivalidad o contestación entre Estados, ya que la vigencia de las normas y el despliegue de instituciones comunes reducen los conflictos que puedan surgir entre ellos (Bull, 2005). Así, la tensión entre estados, así como la absoluta comunidad de intereses, no son suficientes para dar cuenta de la dinámica internacional que, según el enfoque *grociano*, se expresa a través de un juego que comprende una faceta distributiva y una faceta productiva (Bull, 2005). Así, la evolución de la realidad internacional no puede ilustrarse plenamente con referencia al estado de guerra o al argumento de la dialéctica ideológica de la proyección horizontal, sino que debe recurrirse a la descripción del intercambio económico y social (Bull, 2005).

En la versión *grociana* del contexto internacional, el deber de respetar, en el curso de sus relaciones recíprocas, recae sobre los Estados con las normas e instituciones de la sociedad en la que están insertos. Pero, contrariamente a las prescripciones *hobbesianas*, el alcance de esta obligación no se limita a los criterios o principios de prudencia o decoro, sino que incluye la sumisión efectiva a los imperativos de la moral y el derecho. Sin embargo, al atribuir significado a estos imperativos, se aparta de la proposición *kantiana*. Así, en la concepción *grociana*, el respeto a los imperativos no forma parte de un proceso de sustitución del sistema estatal por una comunidad universal de toda la humanidad, sino que implica el reconocimiento, por parte de los Estados, de la necesidad de convivencia y cooperación. en el marco de una sociedad internacional.

## Consideraciones finales

En este trabajo hemos recorrido algunos de los contenidos estructurales de la construcción teórica concerniente a la sociedad internacional,



pretendiendo destacar aquellos aspectos y cuestiones que, por su relevancia y complejidad, concentraron la atención de los sectores especializados y suscitaron debates pertinentes. Para ello hemos centrado nuestro análisis en los aportes de los autores clásicos que contribuyeron a proporcionar los lineamientos iniciales de la cobertura teórico-conceptual

En las incursiones efectuadas a través los tópicos seleccionados como corte de nuestra indagación hemos podido advertir las posiciones asumidas por los especialistas de la escuela inglesa para interpretar y ponderar los elementos y tendencias del escenario global que resultaban significativos para pensar y comprender la organización y funcionamiento de la sociedad internacional. Así, pudo distinguirse que, en el pensamiento de los clásicos ingleses, la sociedad internacional supone una interacción entre comunidades o grupos sociales sujeta a cierto orden establecido, pudiendo la propensión integradora resultar de la preexistencia de elementos culturales comunes o, en su caso, derivar de un proceso pragmático de valoración y ponderación de la conveniencia de la actuación organizada e integrada.

Precisamente, esa consideración pragmática sobre la incidencia de los intereses y de las necesidades eventuales de los actores internacionales sobre la decisión de las elites de organizarse como sociedad, da cuenta de la inclinación de algunas de las figuras clásicas de la escuela inglesa de apartarse de los criterios extremos, sustentados por las corriente realista e idealista, y de aproximarse a la postura ecléctica ofrecida la tradición *grociana* y resaltar la funcionalidad de un entramado institucional para garantizar la sostenibilidad y proyección temporal de la organización decidida, de conformidad con la viabilidad de aquellos intereses y la contención de aquellas necesidades priorizadas.

## Referencias bibliográficas

- ALEXANDER, Jeffrey. (1995). "La centralidad de los clásicos". En: GIDDENS, Anthony y TURNER, Jonathan [Eds.]. *La teoría social hoy*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 22-80.
- BARBÉ, Esther (2007). *Relaciones Internacionales*. Tercera Edición. Madrid: Tecnos.
- BRAZ, Adelino (2003). "Hobbes y Kant: de la guerra entre los individuos a la guerra entre los estados". En: *Revista de Estudios Sociales*, Nro. 16, pp. 13-22.
- BULL, Hedley (1966a). "The Grotian conception of international society". En: BUTTERFIELD, Herbert y WIGHT, Martin [Eds.]. *Diplomatic investigations: Essays in the theory of international politics*. London: Allen & Unwin, pp. 51-73.
- BULL, Hedley (1966b). "Society and anarchy in international relations". En: BUTTERFIELD Herbert y WIGHT, Martin [Eds.]. *Diplomatic investigations: Essays in the theory of international politics*. London: Allen & Unwin, pp. 35-50.
- BULL, Hedley y WATSON, Adam (1984). *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- BULL, Hedley (2005). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- BUZAN, Barry (1993). "International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School". En: *International Organization*, Vol. 47, Nro. 3, pp. 327-352.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: Centro de



Estudios Ramón Areces.

- DEL ARENAL, Celestino. (2005). "En torno al Concepto de Sociedad Internacional". En: VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, Marina y SALINAS DE FRÍAS, Ana [Coords.]. *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Vol. 1. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla, pp. 453-464.
- DUNNE, Tim y REUS-SMIT, Christian [Eds.] (2017). *The Globalization of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- GONZÁLEZ, Elsa (2019). "La teoría de la sociedad internacional. De la narrativa clásica de Escuela Inglesa al enfoque crítico". En: *Relaciones Internacionales*, Nro. 41, pp. 13-31.
- HOFFMAN, Stanley (1986). "Hedley Bull and his Contribution to International Relations". En: *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Vol. 62, Nro. 2, pp. 179-195.
- KANT, Immanuel (1795). *La Paz Perpetua*. Disponible en la página web de la Facultad de filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile. [https://www.u-cursos.cl/filosofia/2008/1/FHCEE-005/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=464764](https://www.u-cursos.cl/filosofia/2008/1/FHCEE-005/1/material_docente/bajar?id_material=464764). Fecha de acceso: 05-02-2022.
- LINKLATER, Andrew (2010). "The English School Conception of International Society: Reflections on Western and non-Western Perspectives". En: *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol. 9, pp. 1-13.
- MANNING, Charles (1962). *The nature of international society*. London: Macmillan.
- MURILLO, Carlos (2005). "La contribución de Kant a los estudios internacionales". En: *Praxis*, Nro. 58, pp. 165-180.
- SUGANAMI, Hidemi. (2010). "The English School in a Nutshell". En: *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol. 9, pp. 15-28.
- SUGANAMI, Hidemi; CARR, Madeline y HUMPHREYS, Adam. [Eds] (2017). *The Anarchical Society at 40: contemporary challenges and prospects*. Oxford: University Press.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio (2004). *La sociedad internacional* [4a. reimp. de la. 2a. ed]. Madrid: Alianza Universidad.
- VELASCO ARROYO, Juan Carlos (1997). "Ayer y hoy del cosmopolitismo kantiano". En: *Isegoría*, Nro. 16, pp. 91-117.
- WIGHT, Martin; WIGHT, Gabriele y PORTER, Brian (1991). *International theory: The three traditions*. Leicester: Leicester University Press for the Royal Institute of International Affairs.

**Fecha de recepción:** 19 de noviembre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 25 de noviembre de 2022.

# THE CONSOLIDATION OF POLITICAL ISLAM IN TURKEY

## LA CONSOLIDACIÓN DEL ISLAM POLÍTICO EN TURQUÍA

**Marcelo Macedo Rizo**

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

[jmmacedor@unal.edu.co](mailto:jmmacedor@unal.edu.co)



*Marcelo Macedo Rizo es Diplomático de Carrera en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Anterior encargado de asuntos políticos (2016-2019) y consulares (2020-2022) en la Embajada de Colombia en Turquía. Es Abogado, Magíster en Derecho y Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Colombia). Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos (Universidad Externado de Colombia). Master of International Public Policy (Johns Hopkins University - SAIS, Washington DC). Es autor de artículos sobre Derecho y Asuntos Internacionales en revistas especializadas.*





**Resumen** || Hasta finales del siglo XX, la posibilidad de que un partido islamista gobernara en Turquía era mínima, debido al carácter profundamente secularista sobre el que fue fundada la república hace casi cien años y al papel que las fuerzas militares habían ejercido como guardianes de la regla secular y del kemalismo en general. Sin embargo, brevemente en 1996 y luego de manera ininterrumpida desde 2002, un partido perteneciente a la tradición islamista turca ha estado al frente de Turquía. Esta larga hegemonía ha implicado transformaciones sociales e institucionales en el país, en las que las figuras de Erdoğan y su partido, el AKP, han sido fundamentales. El reciente ascenso del islam político en Turquía es la consolidación de un proceso iniciado décadas atrás, cuyo trasfondo son algunas órdenes religiosas que incursionaron en la política electoral, mediante un proyecto a largo plazo que alcanzó sus mejores resultados en el siglo XXI.

**Palabras clave** || Turquía, Islamismo, Órdenes religiosas, Erdoğan, AKP

**Abstract** || Until the end of 20th century, the possibilities for an Islamist political party to rule in Turkey were minimal. It was due to the secularist character on which the Republic was founded almost a hundred years ago and the role that the army deployed as guardian of secular rule and Kemalism, in general. However, briefly in 1996 and later uninterruptedly from 2002 on, a party belonging to the Turkish Islamist tradition has ruled Turkey. Such long hegemony has implied social and institutional transformations within the country, and the leading roles played by Erdogan and his party, the AKP, have been crucial. The recent rise of Political Islam in Turkey is the consolidation of a process that initiated decades ago whose background is the religious orders that involved in electoral politics through a long-term project that reached its best results in the 21st century.

**Keywords** || Turkey, Islamism, Religious Orders, Erdogan, AKP



## Introduction

The Secularism was one of the main (if not the most important) pillars on which the Republic of Turkey was founded by Mustafa Kemal Atatürk in 1923. Besides other principles (like Nationalism, Republicanism and Reformism), and tendencies (like Westernization and Europeanization) that guided the Kemalist agenda, a strict separation between State and Religion and the confinement of the latter to the personal private sphere, marked the commencement of Modern Turkey. However, such radical laicism put aside the reality of a mostly Muslim society (even more after the population exchanges during the prior years) in which the religious orders had played an important role during the 19<sup>th</sup> Century and whose immediate precedent, the Ottoman Empire, was a Muslim body while the Sultan (since 1517) performed simultaneously both figures as Emperor and Calipha. From an exegetical point of view, Islam does not separate religion and politics as some instructions provided by the Quran itself and certain *Hadith* suggest. If that statement were accepted, then Secularism and Islam would be incompatible.

The establishment of the Republic brought with it a wider complication. Unlike other monotheist religions, Islam has not experienced Reformist movements or currents. Because of this, as Nasr addresses in a book that draws up the historic and civilizational implications of Islam, "its religious life and thought remain for the most part within the framework of orthodoxy and tradition" (Nasr, 2003: 173). Then Secularist Turkey was an attempt to establish a Modern state on a traditional society which has been the origin of its tumultuous points of break throughout almost a hundred years and the cause of its permanent complexity. Although the consolidation of the Republican Turkey had some difficulties in its initial

decades, especially in the aim at forging a uniform national identity, the deepest contradictions started to emerge once the Islamic organizations, banned since 1924, were officially or implicitly authorized to reappear in the 1950's.

The most important of those organizations was the Nakşibendi sufi order that had incidence in the foundation of the Political Islam in Turkey which in its turn has followed a traceable sequence through several political parties created since 1970 and whose final (current) point is the AKP led by Erdoğan. The ascending prominence of Islamism in Turkish Politics and the consequent threat to Secularism were one of the triggers for military interventions during the second half of 20<sup>th</sup> Century. The cyclical *coups d'État* were assumed as defense and reimplantation of Republican values and the Army was an institution called to endorse the secular fundamentals of the Turkish nation. However, the AKP consolidation initiated a new era not only in Political Islam but also in Turkish Politics that have turned the tables and produced deep transformations in society. Therefore, the 2016 coup attempt had a different nature compared to previous interventions. It was rather a struggle between two religious factions that had dissimilar origins but were former partners. The apparently irreversible turning to Islamization seems the precursor of a new Turkey in the gates of the centennial of the Republic. The events that made such structural changes possible as well as the implications and prospections for Contemporary Turkey is what this article pretends to illustrate.

## Background

At the beginning of 19<sup>th</sup> Century, religious orders already had an important social status within the Ottoman Empire, especially in Istanbul and Anatolia. Under the *Tasavuf* or Sufi tradition,



many fraternities (*tarikats*) were created, among them the Mevlevi, the Bektaşî and the Nakşibendi congregations whose networks were composed of several branches (*kol*) and lodges (*tekkes*) all around the Empire. The Islamic clergies played an important role in Ottoman society, performing as spiritual leaders, judges and legal experts on the Sharia. The figures of ulemas, müftis and şeyhs (being the Şeyhülislam the most important) had notable influence in social circles and often were necessary to legitimize political acts by the government. The proximity of some of these orders with certain sectors within the Empire implied their intervention once the reformist wave initiated. Therefore, after the "Beneficial event" that bloodily suppressed the Janissaries in 1826, the Bektaşî order, recognized as linked to them for almost three centuries, was officially closed. The Bektaşî's survival belongings were confiscated and given to the Nakşibendis. The government availed the opportunity to control the Islamic organizations. Such regulations were deepened during the *tanzimat* (reforms) period (1839-1871) that extended state control over the religion in general (not only Muslims) and introduced some secularist measures, for instance in legal procedures and education.

Despite its purposes to liberalize the Empire, the *tanzimat* confronted opponents from different sides. On one hand, in the 1870's the Young Ottomans movement was nonconformist because it pursued a more radical reformism and Westernization. On the other hand, the Islamic groups, headed by the Nakşibendi order, looked with suspicion the increasing of secular power detrimental to the Sharia and its interpreters. Although a constitution was approved in 1876 and the reformism led into the 1908 revolution triggered by the Young Turks, it did not mean the disappearance of Islamic critics. On the contrary, in 1909 an attempt of religious counter-revolution was

experienced and in the same year another Islamic fraternity came into light, the Nurcu order whose one of its offshoots will be the Gülenist movement.

The coming of the Republic implied the victory of Secularism and the consolidation of nationalistic, reformist, populist and radical policies. Regarding religion, in 1924 the Caliphate was abolished, and the members of the Ottoman dynasty were expelled out of the country. Almost simultaneously, the new constitution created the Directorate of Religion Affairs (*Diyanet*) as an institution to guarantee the official control over religion. As Zürcher mentions in his review on the history of Modern Turkey, the Kemalist concept of Secularism "meant not so much the separation of church and state as the subjugation and integration of religion into the state bureaucracy". (Zürcher, 2017: 235). In this sense, a new law on Education was also released and the Islamic schools as well as the religious education in general were eliminated. These measures provoked a rebellion in 1925 headed by the Sheikh Sait, which involved religious and Kurdish nationalistic claims. The rapid defeat of the stirred-up groups motivated the closing down and prohibition from that point forward of all the Islamic orders, including the Nakşibendi, and the denial of a separate Kurdish identity (the Kurdish language was banned in public spaces). In the following years, reforms such as the introduction of Latin alphabet (that completely liquidated religious influence on education), changes in dressing codes, and the introduction of the metric and weights and measures systems contributed to the consolidation of Kemalist program and the preeminence of a secular state.

However, as Zürcher points out, "while the government succeeded in suppressing most expressions of popular religion, at least in the towns, this did not, of course, disappear. To a large extent, the *tarikats* simply went underground" (2017: 193).



Moreover, the strict control over religious expressions generated resentments and reactions against the Republican policies. Through the suppression of religious expressions “the Kemalists politicized Islam and turned it into a vehicle for opposition. One could say that, in turning against popular religion, they cut the ties that bound them to the mass of the population” (Zürcher, 2017: 194). The hiding that Islamic orders lived during the 1930’s (when Nurcu movement had an important revival) and the 1940’s was slowly lifted since 1950 when the One-Party system that ruled for 27 years was officially dismantled and the Republican’s People Party (*Cumhuriyeti Halk Partisi - CHP*) founded by Atatürk, lost the first Multi-Party elections which were won by the then-new Democratic Party (DP). Because of a complex electoral system, despite having obtained only 53% of the votes, the DP won 84% of the seats in the Parliament.

The extreme change in the government meant a deceleration but not the end of the implementation of Republican program in Turkey. Actually, during the 1950’s the rapprochements with Europe were strengthened and the Turkish participation in the Korea War facilitated its entrance to the NATO. In the nascent scenario of the Cold War, Turkey aligned with the West. At the same time, re-emergence of religious orders was officially and socially tolerated as they became increasingly independent in spite of the pretended official co-optation. According to Cornell, in a very interesting article about the influence of Nakşibendi order in Turkey “to reduce the growing shortage of clergy, the state created faculties of theology and Islamic institutes. In parallel to these state-controlled organizations, the religious brotherhoods gradually started emerging from underground” (Cornell, 2015). Among the congregations that reappeared were the Mevlevi, the Nakşibendi, and the Nurcu movement. Although all of them are Sufi

orders, they have different approaches to Islam. In the case of the first, its members are followers of Mevlana or Rumi, a Persian poet who lived in the 13<sup>th</sup> Century, and whose life lessons are considered the base of a very recognized wing of mystical Islam. The order remains until today and its center is the city of Konya in Central Anatolia. In its turn, the Nakşibendi order, in particular the Khalidi branch, was created at the end of 18<sup>th</sup> Century by Khalid Al-Baghdadi and experienced a fast and extended spreading through Turkish and Kurdish regions of the Ottoman Empire. The influence of Nakşibendi order-Khalid branch on Turkish Politics has been wide and can be considered as the origin of Political Islam in Turkey. In this regard, Cornell considers that “its ideas have exerted strong influence on numerous spinoff movements, including practically all of the politically relevant Islamic social movements in the country today. Almost all religious orders and communities in Turkey hail from the Khalidi order” (Cornell, 2015, par. 12). The most important of these movements is the İskenderpaşa lodge in Istanbul, founded by the preacher Mehmet Zahid Kotku in 1958. Within this fraternity, the *Milli Görüş* (National Vision) movement, the origin of Islamist political parties in Turkey, was conceived during the 1960’s. Finally, the Nurcu order, as mentioned, was created in 1909 by Sait Nur, with an important stimulation during the 1930’s, and its main offshoot, the *Hizmet* (service) movement, headed by Fetullah Gülen was formed in the 1970’s.

The Nurcu played an important role in 1954 and 1957 elections both of them won by the ruling party, the DP. The existence of independent Islamic organizations was not only tolerated by the new government but also legitimized by it when openly accepted the Nurcu support for electoral purposes. During campaigns, the leader of DP and Prime Minister, Adnan Menderes, publicly appealed to



Islamic arguments, highlighting the Muslim character of Turkish society. These rapprochements between the government and religious organizations became a serious concern for social sectors loyal to Secularism, mainly the military. "Within the army, which regarded itself as the keeper of Atatürk's heritage, the feeling that the DP was betraying the Kemalist traditions was especially strong" (Zürcher, 2017: 236). As a result, the 1960 coup took place, Menderes was overthrown (later executed), the DP was dissolved, and a new constitution was launched in which the prohibition of the political use of religion was included.

The first reset of Turkish Political System contributed to configure a wider and more complex political spectrum, with the CHP moving to the center-left and the new Justice Party (*Adalet Partisi* - AP) capturing the moderate right wing. There was an empty space that was taken by the extremes at both sides with the appearance of radical revolutionary movements and Ultra-Nationalist groups. At the same time, a mass migration of Turkish worker men to Europe (especially to Germany under the figure of *Gastarbeiter*) initiated. The social sectors that were not aligned in these ideological trends became the main target of the nascent Political Islam. As indicated, in the heart of the İskenderpaşa lodge in Istanbul, led by Kotku, the Milli Görüş movement was conceived. It is the origin of Political Islamism in Turkey. Regarding this, Leiken offers an interesting conceptual approach to Islamism in opposition to Salafism. For him, while the "Salafists wish to return to the golden age of the Prophet and his Disciples, Islamists accept modern society but want to reform it in a fundamentalist direction (...) preserving tradition while borrowing selectively from the West" (Leiken, 2011: 64). The latter can be divided in three types: the *missionary* that aims at changes by preaching like the Tablighi activists in India; the *jihadi* that pursues political

changes through violence in the way of revolutionary movements like the Gamma İslammiya in Egypt. The Salafism has also a jihadi version which is composed of fundamentalist groups. Finally, the Islamism can be *Political* which "seeks to replace secular law with some version of Sharia" and "engages in electoral politics" (ibid.: 65). In Leiken's opinion the Muslim Brotherhood is the perfect model of Political Islamism.

The Milli Görüş then had as main objective the participation in elections and the conquest of political power. Its activism soon extended to Turkish diaspora in Europe where became an important organization within Turkish communities in the following decades in dispute with the official Diyanet and later the Gülenist movement. A disciple of the İskenderpaşa fraternity, Necmettin Erbakan, was elected for the Parliament in 1969 as representative of Konya, running as independent. One year later, he establishes the National Order Party (*Milli Nazım Partisi* - MNP). In those days, the Ultrationalists founded their own party, the Nationalist Action Party (*Milliyetçi Hareket Partisi* - MHP) whose youth organization will be known as the "Grey Wolves" (*Bozkutlar*) that will have relevance during the 1970's when Turkish democracy suffered a serious deterioration. A violence wave led into a new military intervention in 1971. Consequently, the MNP was closed down. However, in 1972 a spinoff party was created, the National Salvation Party (*Milli Selamet Partisi* - MSP) that participated in elections in 1973 and 1977 obtaining representation in the Parliament during that troubled decade for Turkey. As a reaction against the political violence held by extreme rightist and leftist organizations which coincided with an economic crisis and political instability with constant alternations in the government between the AP and the CHP, a new coup occurred in 1980, followed by a strict and bloodily military rule for three years that dissolved all the political parties (including



the CHP that re-emerged under its original name only in 1992), banned from political activity to old political leaders (including Erbakan) and facilitated the transition of economic model from Import Substitution Industrialization (ISI) -that dominated Turkey in prior decades- to Neoliberalism.

In 1983, with the return of the democracy, new political parties were formed. Among them there was the Motherland Party (*Anavatan Partisi* - AVP) led by Turgut Özal who acted as Prime Minister until 1989 and was the promotor of economic liberal reforms. Özal was Kurdish origin and an İskenderpaşa lodge's member. Even so, its party did not represent Islamism at all. This role was played by the Welfare Party (*Refah Partisi* - RP) founded by Erbakan although he could not participate in elections. Because of this, only in 1987, when the banning for old politicians was lifted, his party ran for the first time in electoral process. Despite not having reached the 10% threshold required to grant representation in the Parliament, the RP increased its votes in the 1989 local elections, obtaining some mayoral offices in Eastern Turkey, and two years later, won 62 seats in the National Assembly performing almost 17% of the votes. During the 1980's Turkey had experienced the beginning of the war against the Kurdistan's Workers Party (*Partiya Karkerên Kurdistan* - PKK) which had been created in 1978 by Abdullah Öcalan. The Kurdish Question re-emerged after several decades hidden beneath the pretension of a unified national identity. At the same time, the Gülenist network expanded throughout Turkey basically thanks to the opening of schools and universities and was ready to initiate its international projection, first in the Balkans, later in Central Asia and other latitudes including USA. Although some former Nurcu members joined the MNP in the 1970's, the Gülenism soon dissociated itself from Milli Görüş movement and embraced its own cause.

The 1990's was also a troubled time for Turkey. On one hand, the proliferation of political parties and the distribution of seats in the Parliament generated an effect of ideological non-distinction among the secular parties which were also attained to old forms of political organization. The impossibility for any party to obtain absolute majority within the Assembly took to constant weak coalitions sometimes conformed by politicians apparently irreconcilable in ideological terms. On the other hand, a set of economic crises hit the country during that time known as the "Lost decade" of Turkey. The Political Islam represented in the RP took advantage of both situations. In 1995 general elections, the RP was the most voted party obtaining 21% of the votes and 158 seats. As Delibas states in a book that analyzes the rise of Islamist parties that preceded the AKP, "the economic problems of the 1980's and the 1990's were followed by the political problems of increased party fragmentation, high electoral volatility and organizational decline" (Delibas, 2015: 18). In June 1996, Erbakan became the first Islamist Prime Minister in Republic of Turkey's history after a coalition with center-right representatives. His government was hardly criticized by other political forces and in February 1997 an ultimatum was launched by the military who demanded a diminishing of Islamist influence in the education, economy and the state bureaucracy. The process finished with the Erbakan's renunciation in June 1997 in an episode that has been called a "post-modern coup". In following January, the Constitutional Court banned the RP and Erbakan was definitely expelled from political activity. For those years tough for another reasons, the infiltration of Gülenist members in public institutions was already known and the theory of a "parallel state" gained adepts.

The Milli Görüş movement faced the challenge





of running in politics without the Erbakan's leadership for the first time since its creation. In February 1998, the Virtue Party (*Fazilet Partisi* - FP) was founded by former members of RP, including the then incumbent Mayor of Istanbul, Recep Tayyip Erdoğan, who was incarcerated the same year for reciting in public a poem which was considered an attack against lay fundamentals of the nation. Despite having performed well in general and local elections in 1999 obtaining around 15% of the votes in both contends, the party was also banned by the Constitutional Court in 2001 and led into the final split of Political Islam in Turkey. "The party divided in the middle and became two different parties: the Justice and Development Party (*Adalet ve Kalkınma Partisi* - AKP) under the leadership of Erdoğan representing the center-right ideology, and the Felicity Party (*Saadet Partisi* - SP) representing the traditionalist line of Erbakan's Islamic ideology" (Ibid., 92). Along these events, Fetullah Gülen in his turn, imposed a self-exile in USA where he went for medical treatment in 1999.

### The AKP era

After a severe economic crisis that affected the country in 2001, the AKP participated for the first time in elections in 2002. The results were an earthquake for Turkey politics. AKP obtained 34% of the votes and because of the electoral system won absolute majority in the Parliament. It granted the first non-coalitional government since 1987. However, as Zürcher highlights, results were not a consequence of an increasing Islamism in the country but rather a rejection to traditional political parties that had not been able to deal with the crises during the last decade. Therefore,

voters were prepared to follow anyone who could

offer hope. There the figure of Erdoğan was crucially important (...) The Turks voted for Erdoğan because they believed he could put end to *yoksulluk* (poverty) and *yolsuzluk* (corruption), not because they wanted an Islamic state. (Zürcher, 2017: 330)

Judging by the economic results, at least during the first decade in power, Erdoğan did not disappoint his followers. The economic performance of Turkey during the 2003-2013 period was impressive, with an average of 7% in GDP growing (except for 2008 and 2009, the international financial crisis years), reaching a 11% peak in 2011 (World Bank, 2019). In the same range of time, its economy size expanded more than a double and entered the Top 20 of richest countries (Ibid.).

In terms of foreign policy, the initial years of AKP implied a rapprochement with the European Union. Upon to Yabancı, who reviews the recent relations between the Europe and Turkey regarding the access process by the latter, "During its first term office (2002-2007), the AKP indeed strengthened basic freedoms, restricted the role of the military in politics by altering the structure of the National Security Council, and increased penalties for torture and maltreatment during detention" (Yabancı, 2016: 2). This was a "Golden era" in virtue of which "in December 2004, the EU decided that Turkey had sufficiently fulfilled the Copenhagen criteria on democracy and human rights and that negotiations could start in October 2005" (Lagendijk, 2012: 167). The Turkish miracle was coming true while other disputes were internally fought. Erdoğan made an alliance with Gülenism to confront the Kemalism within the public institutions. As a result, in 2007 an investigation against several high-range secularist members of the armed forces was launched by the judiciary. What was known as the Ergenekon trials led into the incarceration or



dismissal of many military officers. Nevertheless, later it was revealed that the evidence was fabricated by the persecutors, all of them members of the Gülenist network.

Following to Taşpınar, when analyses the failed 2016 coup in Turkey, "once their common enemy was destroyed, the AKP-Gülen alliance began to crack. The alliance came to a bitter end in 2013 when pro-Gülen judges revealed corruption charges against Erdoğan" (Taşpınar, 2016). In the middle of that dispute, Erdoğan launched a purge of Gülen members or sympathizers within the state and labelled such organization as terrorist. The same year, the Gezi protests that initiated in Istanbul but rapidly spread all over the country, marked the definite turn of Erdoğan government towards Authoritarianism. What started as a complaint against an infrastructure project in a park became the trigger of an irreversible process. "Gezi was indeed a turning point - just in the wrong direction. Turkey was sliding from troubled democracy into an increasingly authoritarian state, centered on a single man" (McManus, 2018: 287).

The Authoritarianism also implied the starting point of Islamization in Turkey. It has signified deep changes in Turkish society. The debate around the headscarf in 2008 lifted the ban of use in public spaces and six years later the prohibition was eliminated even for public institutions. Some measures such as restrictions in selling and consumption of alcohol, the prohibition of mixed (male-female) dormitories in universities, the restoration of the religious marriage led by müftis, the elimination of the Theory of Evolution from public school curricula, among others in similar sense, have been introduced as well as "non-official" decisions regarding TV programs, movies or artistic expressions that have been implicitly or openly censored. At the same time, cultural changes are being held, represented in the denominated

"neighborhood pressure" (*mahalle baskısı*) which can be described as the "pressure by religious people on secular people to be more Islamic, as scientific proof of their amorphous fears" (Hansen, 2017: 55). It can be perceived in the rejection to liberal dress codes by women, the kisses in public, and the feeding out of time during Ramadan or the repudiation to LGBT expressions. Similar suggestions on the role of the women or the desired model of family are recurrent by civil servants including Erdoğan. Even in foreign policy, AKP initiated in 2011 a "Neo-Ottoman" approach, strengthening links with former Empire territories and Turkic countries in Asia detrimental to the relation of Turkey with Europe which has deteriorated. In general, a new Turkish identity (that appeals more to its Ottoman Muslim roots than to republican and liberal values) is increasingly becoming predominant in society.

In 2014 Erdoğan, still within a parliamentary system, became the first president elected by popular vote. Although in 2015 he failed in a reform initiative to turn Turkey into a presidential regime, in practice he concentrated functions, overshadowing the Prime Minister. Such concentration turned more evident after the attempted coup in July 2016 and the consequent declaration of the state of emergency. According to majoritarian opinions, the military group that tried to overthrow Erdoğan in that summer belonged to Gülenist organization.

Gülen's well-known encouragement of his followers to pursue careers in government was a harbinger of a slow-motion Islamic social, cultural and political revolution (...) Gülen's own belief that the best protection against the security-judicial establishment was to conquer it from within". (Taşpınar, 2016, par. 7)

The coup attempt provoked a new purge



in state institutions and an international crusade to find all the supporters of Gülenism. Even a request for the extradition of Gülen was submitted before the American government. The persecution of *fetullahcılar* (as Gülen's followers or Hizmet organization members are known) accentuated authoritarianism in Turkey, leading to the closure of numerous mass media, considered loyal to the Coup perpetrators, and the seizure of numerous companies accused of financing the military intervention. In addition, thousands of civil servants (including more than 3,000 university professors, military and police members) were withdrawn or suspended from office. The purge has affected more than 120,000 people and nearly other 30,000 people have been arrested for their links to FETÖ (*Fetullahcı Terör Örgütü*) as the Turkish government has called it, 22,000 of which have already been sentenced (in many cases to life sentences) and more than 7,000 are awaiting trial. Simultaneously, the war against the PKK has deepened. After the break-up of last negotiations in 2015 (rapprochements had initiated in 2012), a new offensive has been implemented with negative consequences on Human Rights, including basic civil liberties and persecution to journalists.

In this context, the Parliament approved a constitutional reform to transform the political system from parliamentary to presidential, a decision that was submitted to a referendum in April 2017. Erdoğan won albeit by a very narrow margin. In 2018, under pressure because of the collapse of the Turkish lira, following a diplomatic incident with the USA, Erdoğan called for early Presidential and Parliamentary elections in June of that year, in which he was the winner. With reference to the National Assembly, the AKP reached non-absolute majority but the support by right-wing MHP was granted. The AKP winning streak was interrupted in the local elections in March 2019

when it lost the mayor offices of Turkey's major cities, including Ankara and Istanbul. In the latter case, after allegations of irregularities, the Supreme Electoral Council of Turkey (YSK) annulled the results and called for new elections in June. However, the replay of the contest increased the gap between the contenders (initially 24,000) to 800,000 votes. Moreover, such results erected Ekrem İmamoğlu (elected mayor of Istanbul) as the renewed figure of the CHP to run for the presidency in 2023.

### Conclusion

The pillars on which the Republic of Turkey was founded and the worship personality towards Atatürk make the Islamism not only a political opponent but also a counter culture that calls into question the uniform narrative (sometimes imposed) along the Republican period. According to Delibas, "In Turkey, the central focus of the debate is on the threat of 'Islamic Fundamentalism' to the modern, secular, democratic republic and the principles of Atatürk" (Delibas, 2015: 7). The consolidation of Islamism in Turkey is a reality that beyond the politics, as suggested, is drawing up a new Turkish identity, at least the predominant. Upon to Hintz, in her research on contemporary political identities in Turkey, "the now frequent references to Turkey's glorious Ottoman past and conservative values of Islam as the basis of societal interaction are antithetical to the Republican Nationalist concept of the 'model citizen': Western, modern, and secular" (Hintz, 2018: 3). However, as she warns, there are other identities in Turkish society that do not share the previous characteristics and among them can be included Ultra-Nationalists, Kurds, Alevis, and leftist groups out of the current political parties.

There are two questions remaining. Firstly, are there possibilities for a change? As seen, the democracy,



despite its deterioration, offers opportunities to win just like happened in last local elections. Without a doubt, the 2023 elections will be a watershed for Turkey. It will imply the definitive consolidation of the AKP or the beginning of its end. Many factors will influence in the results such as the way in which opponents be able to make coalitions aimed at a unique candidacy against Erdoğan or an effective participation of international observers in order to avoid fraud. Of course, due to the charismatic leadership and the almighty figure that Erdoğan represents, most of the victory possibilities for AKP lay on his capacity to run again for President.

The second question is if an eventual AKP end will also imply the end of the Political Islam in Turkey. The majority Muslim population and Socio-Cultural transformations in Turkey in the last two decades turn very difficult to turn back to the absolutist secularist principles of the Republic. Therefore, a policy of tabula rasa in the way that the foundation of Modern Turkey did almost a hundred years ago does not look plausible nowadays. Therefore, it is important to discuss what the role of Political Islam and Islamist Political parties in Turkey will be. A final mention can be done regarding the polarization within the country, that although not likely the conflict during the 1970's could lead to new cycles of political violence. As Zürcher points out, "whether on the secularist side or on that of the Islamists, that people see current events through the prism of a traumatic history often leads to distortions and demonization of the other side" (Zürcher, 2017: xiv). In the struggle for prevalence, consequences could be unfortunate. In any case, in the centennial of its creation it seems that a new Republic will be born. In it, tensions will stay due to the complex characteristics of Turkey.

## References

- CORNELL, Svante E. (2015). "The Naqshbandi-Khalidi Order and Political Islam in Turkey". In: *Hudson Institute*, September 3, 2015. Retrieved from: <https://www.hudson.org/research/11601-the-naqshbandi-khalidi-order-and-political-islam-in-turkey>
- DELIBAS, Kayhan (2015). *The rise of political Islam in Turkey: urban poverty, grassroots activism and Islamic fundamentalism*. London: I. B. Tauris.
- HANSEN, Suzy (2017). *Notes on a foreign country: an American abroad in a post-American world*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- HINTZ, Lisel (2018). *Identity politics inside out: national identity contestation and foreign policy in Turkey*. New York City: Oxford University Press.
- LAGENDIJK, Joost (2012). "Turkey's Accession to the European Union and the Role of the AKP". In: KURU & STEPAN. *Democracy, Islam, and secularism in Turkey*. New York: Columbia University Press, pp. 166-188.
- LEIKEN, Robert (2012). *Europe's angry Muslims: the revolt of the second generation*. New York City: Oxford University Press.
- McMANUS, John (2018). *Welcome to hell?: in search of the real Turkish football*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- NASR, Hossein (2003). *Islam: religion, history, and civilization*. San Francisco: Harper San Francisco.
- TASPINAR, Ömer (2016). "The Failed Coup and Turkey's Gulenist Predicament". In: *Lobelog*, August 9th, 2016. Retrieved from: <https://www.brookings.edu/opinions/the-failed-coup-and-turkeys-gulenist-predicament/?cid>



=00900015020089101US0001-081401

WORLD BANK (2019). Retrieved from data.  
worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.  
KD.ZG?locations=TR

YABANCI, Bilge (2016). "The future of EU-Turkey  
relations: between mutual distrust and  
interdependency". *IAI Report*, November,  
2016. Retrieved from: [http://www.iai.it/sites/  
default/files/feuture\\_3.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/feuture_3.pdf)

ZÜRCHER, Erik. (1994). *Turkey: a modern history*.  
London: I.B. Tauris.

**Fecha de recepción:** 06 de octubre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 23 de diciembre de 2022.

# DE LA DECLARACIÓN DE LAEKEN A LA DIPLOMACIA COMÚN EUROPEA<sup>1</sup>

FROM THE LAEKEN DECLARATION TO THE COMMON EUROPEAN DIPLOMACY

**Alexis Berg-Rodríguez**

Universitat Oberta de Catalunya

aberg@uoc.edu

<https://orcid.org/0000-0001-8374-2568>



*Alexis Berg-Rodríguez es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña como docente en la Universitat Oberta de Catalunya y coordinador del Diploma de Especialización de la Universidad Complutense de Madrid en Género, Migración y Derechos Humanos. En la actualidad es Académico Visitante en la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México. Su nueva línea de investigación está centrada en el estudio del Nuevo Modelo de Diplomacia de la UE en su relación con terceros Estados. Su esfera de especialización está centrada en el estudio de la Política Exterior de la UE con América Latina, especialmente con Cuba; La geoenergía mundial en la transición energética de la UE; la Diplomacia Común Europea; Derechos Humanos y Migraciones; Género en las Relaciones Internacionales. Además, es autor del libro La UE y Cuba en el siglo XXI: cambios, logros y retos, publicado por la editorial Peter Lang en la Serie: Cité Européenne / European Policy, Bruxelles, Belgium en el 2022.*

---

<sup>1</sup> El artículo contiene los resultados tanto de la estancia de investigación realizada desde septiembre a noviembre del 2022 como Académico Visitante en la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México y de la Conferencia presentada en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana de Puebla en noviembre del 2022.





**Resumen** || El nacimiento de la Nueva Diplomacia Común Europea (NDCE) y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), para que la Unión Europea alcance el liderazgo internacional, ha sido objeto de análisis por muchos autores. Especialmente, a partir de la puesta en marcha del Tratado de Lisboa (2000), el Covid-19 (2020), y tras la invasión de Rusia a Ucrania (2022). El objetivo del artículo es identificar los múltiples cambios introducidos en la Política Exterior Europea tras la Declaración de Laeken 2000, y la Decisión del Consejo 427 del 2010 donde se establece el funcionamiento del SEAE y el alcance de la NDCE. El estudio hace un análisis retrospectivo, descriptivo y utiliza el cambio institucional-histórico (Steinmo, 2016) porque nos permite examinar mejor las relaciones dinámicas de la Unión como actor global. El artículo concluye que es imprescindible reforzar la NDCE, para que la UE pueda alcanzar una mayor autonomía estratégica en el nuevo escenario internacional.

**Palabras clave** || Cambio Institucional, Conferencia de la UE, Declaración de Laeken, Política Exterior, Nueva Diplomacia Común Europea

**Abstract** || The birth of the New European Common Diplomacy (NECD) and the European External Action Service (EEAS), for the European Union to achieve international leadership, has been the subject of analysis by many authors. Especially, since the implementation of the Lisbon Treaty (2000), the Covid-19 (2020), and after Russia's invasion of Ukraine (2022). The objective of the article is to identify the multiple changes introduced in the European Foreign Policy after the Declaration of Laeken 2000, and the Decision of the Council 427 of 2010 where the operation of the EEAS and the scope of the NECD are established. The study makes a retrospective, descriptive analysis and uses the institutional-historical change (Steinmo, 2016) because it allows us to better examine the dynamic relationships of the Union as a global actor. The article concludes that it is essential to strengthen the NECD, so that the EU can achieve greater strategic autonomy in the new international scenario.

**Keywords** || Institutional change, EU Conference, Laeken Declaration, Foreign policy, New European Common Diplomacy



## 1. Introducción

El estudio sobre la característica de la política exterior de la Unión Europea (UE) y de los múltiples impactos de los cambios introducidos en la política exterior europea para alcanzar el liderazgo internacional tras el Tratado de Lisboa en el periodo 2009-2022, han sido objeto de análisis por muchos autores. Especialmente, por las modificaciones realizadas en el funcionamiento de la figura del Alto Representante (AR) y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en las relaciones exteriores de la UE.

Por ello, hemos apostado por realizar un estudio desde el enfoque institucional-histórico, porque nos permite examinar mejor las relaciones dinámicas entre ideas, intereses e instituciones (Steinmo, 2016). Por ello, desde la teoría institucional, se analiza el juego y el cambio institucional que realizan los actores políticos de acuerdo a sus intereses y al contexto internacional e histórico (North, 1990; Vargas, 2005; Reynares, 2017). Ambos conceptos han permitido identificar los elementos esenciales que han marcado el cambio institucional en la configuración de una Nueva Diplomacia Común Europea (NDCE) con la capacidad de dar respuesta al nuevo escenario internacional provocado tras la desaparición del campo socialista, los atentados del 11S, el cambio climático o la agresión de Rusia a Ucrania en 2022.

Este escenario y concepto han servido para identificar los elementos esenciales y prácticos que han permitido reconocer a la Nueva Diplomacia Común Europea a partir de la puesta del SEAE en el 2010 como el eje central para facilitar a la UE una mayor presencia en la escena internacional.

Sumado al hecho de que la política exterior busca "afectar" a dichos actores, lo cual también deja las puertas abiertas para la ejecución de políticas del tipo duro o blando "hard and soft power" (Llenderozas

y Finkielstoy, 2013:1 69). Estos elementos permiten entender cómo se han gestionado estos cambios en la política exterior de la Unión Europea en el marco de las diferentes convenciones. De hecho, los cambios han llegado a través las nuevas funciones transferidas al AR por el Tratado de Lisboa "han sido cualitativamente superiores al AR anterior, al tener nuevos cargos configurados en un paraguas de tres picos, en el que tiene como eje central y brazo ejecutor al SEAE" (Berg-Rodríguez, 2020: 14). En los artículos 18. 2, 3, 4 y 27. 1, 2, 3 del Tratado de la Unión Europea se recogen sus funciones.

Este paso fue reforzado con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) a través de la Decisión 472 del Consejo del 26 de julio del 2010, y por el nacimiento de la Nueva Diplomacia Común Europea, caracterizada por establecer espacios para la negociación de Acuerdos de Diálogo Político y de Cooperación centrados en estimular un cambio institucional en la relación de la UE con el tercer país; reforzar sus relaciones a través del diálogo político, en todas las esferas de la relación bilateral como son:

cooperación, comercio y los derechos humanos en igualdad de condiciones y sin ninguna injerencia en los asuntos internos de las partes; facilitar que la Unión pueda acompañar las transformaciones que el Gobierno y la sociedad realicen con el objetivo de contribuir en un mejor bienestar para la sociedad. (Berg-Rodríguez, 2022: 7)

Este proceso se ha reforzado con la aplicación de la diplomacia de doble nivel (Putnam, 1988), y diplomacia directa (Vilariño, 2000) especialmente para que la UE logre alcanzar un mayor peso en la gobernanza global, en lo que se podría entender como la mejor aplicación de la diplomacia directa y de doble nivel por parte de las instituciones europeas.



Se hace imprescindible señalar que para muchos autores incluso para las propias instituciones de la UE, coinciden en el hecho de que, a partir de la caída del muro de Berlín, se abre una nueva etapa para la Unión Europea. Esta reflexión nace cuando la UE pasa de ser una Comunidad de Estado a una unión política y económica imperfecta, que comienza a asumir un rol mucho más activo e importante en la sociedad internacional. Hecho que condiciona en gran medida la ampliación realizada por la UE en el 2003, en la que se integran países del antiguo campo socialista como (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). Sin embargo, en consideración de las propias instituciones de la Unión y de los propios ciudadanos europeos en particular, no perciben que la UE tenga el rol y la importancia que merece dentro de la escena internacional.

Esta percepción, se viene arrastrando desde los años 90, y pudo haber forzado el nacimiento de la Declaración de Laeken del 2001, la Convención Europea 2002 - 2003, y el Tratado de Lisboa del 2007. Ya que, todos los documentos antes mencionados tienen como objetivo fundamental convertir a la UE en un actor global.

No obstante, la Declaración de Laeken tiene como punto de partida el poder comercial, político y el hecho de ser uno de principales proveedores de ayudas humanitarias y de la cooperación al desarrollo. En este sentido, en la Declaración de Laeken se sientan las bases y el reconocimiento para convertir a la Unión en un Actor Global a través de su Poder Normativo. Como explica Manners,

la UE en las relaciones internacionales como un actor normativo, que tiene como principal característica impulsar una ambiciosa promoción de los principios y valores más relevantes del

proyecto interno de la Unión Europea. Los cuales se ven reflejados en sus relaciones con terceros Estados, así como en diversos foros y organismos internacionales. Algunos de estos principios son la Paz, la Democracia, los Derechos Humanos y Libertades fundamentales, siendo su promoción la esencia misma de la política exterior europea. (Manners, 2001: 8)

Este concepto, toma cuerpo en el artículo 2, artículo 3.1 y en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, a través de los cuales la UE sienta las bases de su política exterior y su relación con terceros países. Estas relaciones van a estar marcadas por la promoción de sus valores y principios, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), así como de la implementación y desarrollo de la nueva diplomacia común europea establecida en el Tratado de Lisboa del 2007.

Por esta razón, se hace un análisis sobre la característica de la política exterior de la UE y de los múltiples impactos de los cambios introducidos en la Diplomacia Común Europea, tras la Declaración de Laeken, la Convención Europea 2002 - 2003 y el Tratado de Lisboa en el periodo 2009-2022. Además, analizamos brevemente las implicaciones que puede tener la incertidumbre que puede generar en la NDCE, la falta de convocatoria de la Tercera Convención sobre el Futuro de la Unión, en el marco de la agresión de Rusia a Ucrania en el 2022. De hecho, para que la UE, se convierta en un actor importante en la escena internacional se deberían aplicar los objetivos de la Declaración de Laeken, y de la recién concluida Conferencia sobre el Futuro de Europa estimulando y desarrollando la llamada *Europa de los ciudadanos*.

Sin embargo, el verdadero reto o desafío para la UE en el siglo XXI, es que la Unión defensora de los valores y principios de los derechos humanos,



de la democracia, y de la buena gobernanza. Además de ser proveedora de ayuda humanitaria, de cooperación al desarrollo y defensora del cambio climático, logre ser la Unión Europea que ella misma promueve. Tanto para los ciudadanos ucranianos que huyen de la invasión que la Federación de Rusia viene realizando contra Ucrania desde febrero del 2022, como con los refugiados que siguen intentando llegar a la UE, procedente de Siria.

De hecho, el acuerdo firmado por la UE con Turquía para la recepción y retención de los refugiados, junto con la poca recepción de refugiados por parte de los Estados Miembros, puede amenazar los cimientos de solidaridad y así como los principios y valores sobre los que se construyó la actual Unión. De hecho, hicieron que los valores y principios que exporta la UE pudieran ser cuestionados por la comunidad internacional.

Además, de ir contra los valores y principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), del Tratado de la Unión Europea (TUE) y de las dos Estrategias de Seguridad de la UE del 2003 y 2016. En lo que se podría entender que la UE ha renunciado consciente o inconscientemente a convertirse en un actor regional e internacional. Ya que, en cada uno de estos documentos, se recoge el papel que debía tener la UE como actor global, esta hipótesis toma mayor fuerza, si tenemos presente que la Declaración Laeken, se preguntaba:

¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? (Declaración de Laeken, 2001)

Por ello, lo más importante es que la Unión Europea sea la Unión Europea de los valores y de los principios normativos, adaptada a los cambios y desafíos del siglo XXI. Además, esta nueva coyuntura puede ser el puente que permita acercar más las instituciones europeas a los ciudadanos, con el objetivo de profundizar en la construcción de la Unión Europea, acelerando el proceso de integración en torno a los ciudadanos y al poder normativo de su política exterior común.

En este artículo la metodología utilizada parte del análisis documental y de las declaraciones institucionales de los actores claves de la UE. Por ello, se utiliza las declaraciones realizadas por el Alto Representante para Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, los informes del Parlamento Europeo, el Tratado de Lisboa, la Declaración de Laeken y la Conferencia sobre el futuro de Europa. Incluyendo el uso de artículos científicos, fuentes bibliográficas y notas de prensa.

La estructura del artículo facilita hacer un estudio histórico y cronológico para delimitar los objetivos antes mencionados en sus correspondientes apartados. El primero, recoge los antecedentes de la Diplomacia Común Europea. En el segundo, analizo el contexto que estimulo el nacimiento de la NDCE. Mientras que, el tercero, aborda el inicio del NDCE, finalizando con los retos que tiene la Nueva Diplomacia Común Europea en el siglo XXI.

## 2. Antecedentes de la Diplomacia Común Europea

La realidad antes mencionada, nos acompaña desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, momento en que Europa debía continuar escribiendo su historia, en un contexto marcado por la destrucción, la crisis económica, y la sombra del Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas



(URSS), hoy República de Rusia. A este escenario se suma el debilitamiento hegemónico de los Estados Unidos, en el marco del Covid-19 y tras la salida de Afganistán. Una vez más toma más fuerza el objetivo de desterrar las guerras del territorio europeo haciendo que la pandemia, las crisis migratorias y “el temor al conflicto fuera el conductor de la unidad de Europa” (Leonard, 2005: 68). Si en los inicios, el escenario internacional que dejó la segunda guerra mundial fueron los catalizadores para la celebración en 1948 del Congreso de Movimientos Europeos (Barón, 2014) en la Haya y de la gestación de los valores y principios de la actual Unión Europea (UE).

Por ello, Robert Schuman ministro francés de Asuntos Exteriores, propuso la creación de un espacio común basado en el carbón y en el acero (Schuman, 1950), con el cuál se trataba de evitar un nuevo enfrentamiento entre Alemania y el resto de los países europeos. Para alcanzar este objetivo Schuman abogó por la construcción de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz (Schuman, 1950), siendo consciente de que, para alcanzar este objetivo, se debería ir paso a paso, tal y como había planteado Winston Churchill en el Congreso de 1948. Siendo este elemento, una de las características esenciales de todo el proceso de integración de Europa, desde sus inicios en 1950 hasta el actual siglo XXI.

Estos elementos fueron heredados en mayor o menor medida por el Tratado de París de 1951, siendo marco constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y de Acero (CECA), que entró en vigor el 23 de julio de 1952 (Borchardt, 2018) integrada en sus inicios por seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). En este sentido, la puesta en marcha desde 1948 del Plan Marshall (Barón, 2014) y posteriormente del Plan Schuman

y Monnet, contribuyeron a eliminar los temores de la posguerra, en beneficio del autodesarrollo interno de una parte Europa. Además, de construir un bloque de contención contra la influencia de la desaparecida URSS, a través de la puesta en marcha de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Por otra parte, el impacto positivo que tuvo la puesta en marcha de la CECA hizo que en marzo de 1957 se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), a través del Tratado de Roma, que entró en vigor el 1 de enero de 1958 (Borchardt, 2018). En esta etapa, se establecen las bases del mercado común, además de estimular las inversiones dentro y fuera de sus fronteras, así como el posicionamiento de la CEE en el comercio exterior. Sin embargo, el auge y crecimiento económico en el marco de la CEE, hizo que fuera imprescindible y necesaria la implementación de políticas comunes en materia de política exterior para que la CEE pudiera tener una mayor inserción en el mercado internacional.

Sin embargo, era necesario respaldar el crecimiento económico a través de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), dirigida por las instituciones de la CEE y posteriormente por la Unión Europea (UE) creada por el Tratado de Maastrich de 1992. En este punto, estamos de acuerdo con Bru, cuando plantea que era necesario

contar con un *Míster* PESC con poder real, un Cuerpo Diplomático europeo, una Agencia Europea de Defensa, con ello, se articulan posiciones y acciones comunes que, libres de tutelas, basadas en el multilateralismo y el respeto a la ONU, contribuyan a la paz y justicia internacionales a través del diálogo y los acuerdos con quien sea, por supuesto con Rusia (¡estaría bueno!). (Bru, 2008)



De hecho, en Maastricht, se establece el funcionamiento de la UE, a partir de tres pilares fundamentales a través de los cuales la Unión puede alcanzar una mayor operatividad en materia de política exterior. Además, aparecen dos nuevos pilares de cooperación intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (Rodríguez, 2016). Siguiendo a Francisco Aldecoa (2011), con la aprobación del Tratado de Maastricht “se pone en marcha la PESC, que suponía un desarrollo de la acción exterior de la Unión, completando las relaciones exteriores de carácter comunitario a través de un método de acción intergubernamental” (Aldecoa, 2011). En este punto, Bru (2010) y Aldecoa (2011) coinciden en que el Tratado de Maastricht de 1992 dota a la Unión Europea de las herramientas necesarias en materia de política exterior, ciudadanía y monetarias, para hacer frente al fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín y a la desaparición del campo socialista. Por estas razones, seguimos a Borchardt, cuando plantea que “la fundación de la Unión Europea por medio del Tratado de Maastricht inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa” (Borchardt, 2018: 20). Mientras que se comenzó a gestar inquietudes sobre el papel que debía ocupar la UE en la escena internacional y la necesidad de tener una política exterior única y una diplomacia europea común de la Unión Europea.

### 3. Contexto del nacimiento de la Diplomacia Común Europea

A partir de la caída del muro de Berlín y con la desaparición de la URSS, se abre una nueva etapa para la Unión Europea y en la escena internacional. En este contexto, el 26 de febrero del 2001 fue aprobado

el Tratado de Niza, a través del cual se trata de establecer una coherencia en el papel de la Política exterior de la Unión, con el objetivo de garantizar los procesos de ampliación que tenía planificado realizar la UE en el 2004, se robustece la cooperación reforzada. Sin embargo, no se logra empoderar, ni se hacen modificaciones que contribuyan a reforzar el papel de la UE en la esfera internacional, a través de la Política exterior de Seguridad Común de la UE. Para alcanzar este objetivo Francisco Aldecoa considera:

que la UE ha venido realizando diferentes evaluaciones y para corregir las insuficiencias se han adoptado diversas reformas: el Acta Única, Maastrich, Amsterdam y Niza. Sin embargo, todas estas reformas han resultado claramente insuficientes y para cuando entraban en vigor ya quedaban superadas por la realidad. (Aldecoa, 2011: 134)

En esta misma dirección, Borchardt, considera que “el objetivo de estas reformas era conservar la capacidad de actuación de la UE con vistas a una ampliación de quince a veintisiete o más Estados miembros” (Borchardt, 2018: 56). Por esta razón, las Convenciones en las que se presentaron los Tratados de Maastricht, Amsterdam y de Niza, no lograron realizar un proyecto con todas las herramientas que permitiera a la UE, asumir el nuevo contexto regional y, al mismo tiempo, permitir a la UE tener una actuación importante en la esfera internacional, en el corto, medio y largo plazo. Por ello, las críticas desembocaron en la Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, aprobada por los Jefes de Estados o de Gobierno el 15 de diciembre de 2001 en la ciudad belga de Laeken (Bru, 2009).

Este nuevo escenario, hizo que fuera necesario la realización de una nueva Convención que fuera capaz de abordar los nuevos retos y





los desafíos que tendría la UE en un contexto tan cambiante, a largo tiempo. Además, de afrontar el criterio que tenían las propias instituciones de la Unión y de los propios ciudadanos europeos en particular, no percibían que la UE tuviera el roll y la importancia que merecía dentro de la escena internacional y teniendo en cuenta el nuevo escenario de los años 90 y el comienzo del siglo XXI.

Por ello, la Declaración de Laeken, tuvo como punto de partida el éxito que había cosechado la UE, durante los primeros años de puesta en marcha. Unido a la construcción de “una unión política; al establecimiento de una cooperación en los ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa” (Declaración de Laeken, 2001: 3).

A pesar de estos logros, el cambio de la escena internacional hizo que la Unión se encontrara en la encrucijada, sobre la mejor manera para seguir proyectando su poder comercial y político, junto con el hecho de ser uno de principales proveedores de ayudas humanitarias y de la cooperación para el desarrollo. En un entorno, mundializado en rápido movimiento y donde los ataques terroristas del 11-S en los Estados Unidos en el 2001 comenzaron a formar parte del nuevo escenario al que debía dirigirse la defensa y la seguridad de la UE, tanto dentro como fuera de sus fronteras. En este sentido, comenzó hacer imprescindible incorporar la militarización (Fernández, 2013) en la política de seguridad y defensa de la UE, para contrarrestar los ataques terroristas, aunque podría entrar en contradicción con el carácter *sui generis*<sup>1</sup> de la Unión. En este debate conceptual, Mark Leonard se pregunta “¿qué es lo

que ha hecho que Europa deje de ser incubadora de guerras mundiales a una correa de transmisión de paz y democracia?” La ley es el arma que Europa ha escogido para remodelar el mundo (Leonard, 2005). En efecto, el poder normativo ha sido el arma utilizada por la Unión para exportar sus valores a nivel global.

Si bien el texto de Laeken se recoge dentro de los valores y los principios que exporta la UE, “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial” (Declaración de Laeken, 2001), en la actualidad este elemento es el eje central de la política exterior de la UE y del propio funcionamiento de la Nueva Diplomacia Común Europea (NDCE). De acuerdo con Mark Leonard:

La respuesta europea ha consistido en brindar a los países vecinos la posibilidad de su integración “en la Unión Europea y en la OTAN”, tratando así de atraerlos hacia las normas políticas y las prácticas institucionales de la Unión Europea. (Leonard, 2005: 69)

Los elementos antes señalados, forman parte del proceso de europeización, que realiza la UE, con sus vecinos y con sus socios estratégicos y que posteriormente desea realizar en la sociedad internacional, con la exportación de sus valores “la paz, la libertad, la Democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos” (TUE, 2012, 17, art. 2). Estos elementos brindan la oportunidad a la UE de fomentar una sociedad internacional supranacional libre de conflictos armados y donde el respecto a las normas sea el eje central en las relaciones entre las partes.

Es clásica la exposición que hizo Kan de la idea de un orden internacional activo, constructivo, en

---

1 El carácter *sui generis* de la Unión Europea está dado por el reconocimiento que tiene la UE en los organismos internacionales con personalidad jurídica ONU, OMC. Artículo 47. TUE



su ensayo titulado La paz perpetua, [...]. Éste es el sistema de relaciones internacionales por el que de forma más o menos consciente han estado trabajando los europeos desde 1945. (Leonard, 2005: 71)

Este proceso forma parte de la estrategia institucional que tiene la UE, de exportar sus valores y principios a través de su política exterior, con el objetivo de que sus socios y la sociedad internacional, implementen en su marco normativo los diferentes marcos legales que respaldan los valores de la Unión antes mencionados. Por esta razón, se puede decir que, en la Declaración de Laeken, se sientan las bases, que podrían convertir a la Unión en un Actor Global, a través del desarrollo de una política exterior de seguridad común, coordinada y coherente, que dotara de mayor unidad, eficacia y visibilidad, a la política exterior de la Unión y con ello a la propia UE.

Para alcanzar este objetivo, en el marco de la Declaración de Laeken, se incorporó la propuesta realizada por el Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una Diplomacia Común para la Unión Europea (2000/2006(INI), en el que se propuso la necesidad de tener una Diplomacia Común Europea, ya que

no se podría descartar que, en el futuro, tras el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión, puedan darse pasos más ambiciosos en este ámbito, constituyendo, Embajadas de la Unión que estén integradas por la delegación de la Comunidad y por las misiones de los Estados miembros que quieran estar presentes en el país tercero. (Parlamento Europeo, 2000/2006)

Los elementos antes mencionados, representan una clara visión de futuro y de que la UE se convierta en un actor importante en la escena

internacional, los elementos necesarios de la actual diplomacia común europea. Además, de recoger en su propuesta la creación de una Escuela Diplomática Europea para la formación de los funcionarios de asuntos exteriores de la Comisión. Así como, la clarificación y desarrollo del estatus jurídico de las delegaciones de la Comisión Europea, su papel y su relación con las instituciones comunitarias. Además, de hacer hincapié en la coordinación entre las delegaciones y los servicios exteriores de los Estados Miembros. Al mismo tiempo, el Parlamento recomendó una mayor presencia de la UE en las diferentes organizaciones internacionales y en las regiones de América Latina, África y Centroamérica. A través de una diplomacia común europea coordinada, unida y con una sola voz. En nuestra opinión, los elementos antes mencionados, pudieron favorecer que en el 2002 aumentará el diálogo político que venía realizando la UE con Cuba, en el marco de la Posición Común que mantenía la Unión contra la Isla. Con el objetivo de abrir una oficina de la Comisión Europea en Cuba, así como, la presentación de la solicitud de ingreso del gobierno cubano en el Acuerdo de Cotonú.

Por otra parte, debemos destacar que, los elementos antes mencionados han sido incorporados en la mayoría de las Escuelas diplomáticas que han creado los Estados Miembros. En todos los casos, a partir del 2010, las Escuelas siguen el plan de formación establecido por el Servicio Exterior del Estado en materia de PESC. Así como, en diversos ámbitos como son, "la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la UE, el Instituto de Estudios de seguridad de la UE y la Escuela Europea de Seguridad y Defensa" (Decisión 472 del Consejo, 2010: 7)

Por otra parte, con la propuesta realizada por el Parlamento Europeo del 2000, sentó las bases del estatus jurídico que hoy tienen las Embajadas de la UE,



antiguas las delegaciones de la Comisión Europea, así como su papel y su relación con las instituciones comunitarias, para lograr una diplomacia común coordinada y coherente entre las delegaciones y los servicios exteriores de los Estados miembros. En lo que hoy son los artículos 1, 3 y 5 de la Decisión 427 del Consejo del 2010.

Por este motivo, el Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre del 2001, tuvo como principal objetivo que “La Unión alcanzará su mayor eficacia desarrollando la PESC y dotando de operatividad lo antes posible a la PESD” (Consejo Europeo de Laeken, 2001). Además, de plantear la necesidad de realizar una Convención en la que se den los pasos para la elaboración de una Constitución Europea, fijando los valores y principios de la UE, así como, los instrumentos que permitan a la UE convertirse en un importante actor global. A pesar de este escenario, en el texto constitucional solo se marcó el papel que debería tener la UE, en la esfera internacional, analizando los principales retos y reformas que tendría que hacer la Unión en este nuevo contexto, incluyendo la posible fusión de los cuatro Tratados en solo marco legal. Dejando en un segundo plano la importancia de poner en marcha una diplomacia común para representar los intereses de la UE, de los Estados Miembros y de sus ciudadanos.

Es importante señalar que este resultado se debe a que la propuesta, en su momento, chocó con la diplomacia tradicional de los Estados miembros y, 20 años después, siguen chocando en menor medida con los intereses de los Estados miembros de la Unión, al tener que ceder soberanía a favor de la UE, especialmente en la esfera diplomática. Sin embargo, estos avances son los primeros pasos para la consolidación de la nueva diplomacia común europea, con un marcado carácter supranacional.

Por esta razón, formo parte de las recomendaciones, de las preguntas y de las prioridades recogidas en la Declaración de Laeken 2001.

#### 4. Los inicios de la DCE

Con la intención de dar solución a los retos recogidos en Laeken, el 18 de julio de 2003, fue presentado por el presidente de la Convención al presidente del Consejo Europeo, el proyecto de Tratado a través del cual nacía la Constitución de la UE y la nueva diplomacia común europea. El texto presentado por el presidente de la Convención fue aprobado por el Consejo Europeo, aunque, sufrió algunas modificaciones antes de ser presentado para su aprobación.

Por esta razón, el texto y la estructura de la actual diplomacia común europea, tiene como antecedentes las propuestas del Parlamento Europeo del 2000, recogidas en la Declaración de Laeken. Mientras que, tiene como génesis la Convención Europea del 2002 - 2003 para cristalizar primero en la Constitución Europea y finalmente ver la luz, a través del Tratado de Lisboa 2007. Siendo el Tratado, quien doto de las facultades y herramientas necesarias a la PESC, para contribuir con su actuación a que la UE, se pueda consolidar como un actor relevante en el seno de la escena internacional en el siglo XXI. Como explica, Francisco Aldecoa (2019) “que la diplomacia común nace en la Convención Europea, mediante un acuerdo entre federalistas e intergubernamentalistas para hacer gobernable la globalización a través del fortalecimiento de la Unión Europea como actor internacional” (Aldecoa, 2019: 27).

Con este posicionamiento, la UE, trata de ir más allá de sus fronteras y trata de incidir en el cambio de las normas internacionales, así como también en el comportamiento de los actores internacionales.



Al mismo tiempo, la UE sería capaz de mostrar su capacidad de liderazgo en la gobernanza global, haciendo uso de su poder normativo. De hecho, diez años después de su puesta en marcha (2011-2021) el modelo de la diplomacia común se ha revelado como la herramienta más efectiva para que la UE pueda realizar alianzas con otros actores regionales que permitan la implementación de la agenda 2030.

Por otra parte, en esta nueva coyuntura, marcada por el Covid-19, y la pérdida de liderazgo de los Estados Unidos de Afganistán en el 2021, el modelo de la diplomacia común europea, pese a sus limitaciones actuales, está mejor equipada, a medio y largo plazo, para afrontar las grandes transformaciones y retos que conlleva la implementación y liderazgo de una nueva gobernanza global apoyada en la ejecución de los ODS a nivel global.

La puesta en marcha en 2011 del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) como brazo ejecutor del Alto Representante ha permitido imprimir, a la diplomacia común europea, una mayor coherencia, unidad, y construir una única voz a nivel global e institucional, permitiendo a la UE actuar como actor transnacional y con una alta importancia y visibilidad en el escenario internacional y regional. A pesar de estos avances, el AR Josep Borrell (2020) considera que, si no actuamos juntos ahora, seremos irrelevantes, como muchos señalan de forma convincente. A través de la diplomacia común, podremos sentar las bases para consolidar nuestra autonomía estratégica y la de nuestros socios. Especialmente, tras la firma y aplicación provisional del primer Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación con Cuba; la firma del Acuerdo con Mercosur, la celebración de la Cumbre de París, el Acuerdo con Irán, el inicio del diálogo político entre el gobierno venezolano y el partido de la oposición.

Estas alianzas contribuyen a la propia supervivencia política de la Unión (Borrell, 2020). Además de incidir positivamente en el aumento de la autonomía económica de la UE. En este escenario, "las alianzas tradicionales de la UE seguían siendo esenciales, pero no serán suficientes, puesto que las diferencias de poder se están reduciendo, el mundo será cada más hostil, que nos obliga a confiar en nosotros para garantizar nuestro futuro" (Borrell, 2020: 45).

De hecho, el equilibrio geopolítico modificado con el COVID-19 y agudizado, posteriormente por la salida de los Estados Unidos de Afganistán (2021) y con la crisis de los migrantes en Polonia y Bielorrusia (2021), esta última contando con el apoyo militar de Rusia; por el conflicto Rusia-Ucrania del 2013-2014 y la reciente invasión de Rusia a Ucrania desde febrero del 2022, hace que sea necesario seguir trabajando para construir una UE dotada con mayores competencias y con una diplomacia común fuerte y efectiva. Han demostrado la necesidad de tener una mayor "autonomía estratégica europea, llevada a los campos de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia del coronavirus. Sin embargo, la dimensión de la seguridad sigue siendo predominante y sensible" (Borrell, 2020: 46). También, es necesario tener una Unión Europea más inclusiva y respetuosa con los derechos de los ciudadanos europeos, a nivel regional y global: "Ahora, más que nunca, otra Europa es necesaria" (Bru, 2009).

Se trata de un contexto cuya complejidad ha sido agravada por la invasión de Ucrania, perpetrada por el régimen político ruso erigido en enemigo del Derecho Internacional, la paz y los derechos humanos (Fernández Alles, 2021). Es por ello, que la Declaración Conjunta sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha establecido que la Conferencia "proporcione respuestas inclusivas con una proyección



intergeneracional y con el objetivo de asumir un papel de liderazgo mundial en la promoción de sus valores y estándares en un mundo cada vez más agitado” (Fernández Alles, 2021: 2). Sin embargo, “la falta de decisión por parte del Consejo Europeo y del Consejo frente a la propuesta del Parlamento Europeo para la convocatoria de la misma, supone un ‘jarro de agua fría’ en este proceso” (Aldecoa, 2022: 3). En efecto, la demora en reformar de los tratados, puede limitar el alcance y la capacidad de respuesta de la UE, del SEAE y de la Diplomacia Común Europea para hacer frente que los retos que exige el escenario generado en el marco de la agresión de Rusia contra Ucrania. Especialmente, si tenemos presente que la Tercera Convención Europea tenía como objeto central: reformar los Tratados para brindar una mayor federalización; y dotar la UE, al SEAE y la NDCE de mayores competencias para operar en la escena nacional, regional e Internacional de manera rápida y eficiente.

## 5. La NDCE ante los retos del siglo XXI

Si no existiera la Unión Europea, tendríamos que inventarla. Por ser la institución a través de la cual se puede consolidar los principios democráticos que exige el escenario internacional provocado por el covid-19 y que solo se puede cambiar a través de una nueva gobernanza en la sociedad global dirigida por la Unión. Todo esto teniendo en la NDCE la herramienta esencial para que la UE pueda hacer frente a la gobernanza global, abarcando las esferas en las que la diplomacia tradicional de los Estados no pueden llegar, bien sea por falta de recursos o por voluntad propia. La NDCE representa un salto cualitativamente superior a la diplomacia tradicional, sin llegar a ser una amenaza para la diplomacia tradicional de los Estados miembros de la Unión. El

trabajo del SEAE ha hecho posible que la política exterior de la UE sea coherente y coordinada, siendo las embajadas de la Unión la voz y los representantes de la UE, en terceros países y en las organizaciones regionales. Este trabajo coordinado ha hecho posible la firma del Acuerdo UE-Cuba en el 2016 y el inicio del Acuerdo UE-Mercosur, el respaldo de la UE al gobierno y a la sociedad ucraniana.

La NDCE no rompe con el triángulo institucional fundamental de la Unión, “Consejo-Comisión-Parlamento”, sino que se construye un pequeño y complejo servicio independiente que responde ante la Alta Representante en la esfera de la política exterior que, en el fondo, son los intereses comunes de todos los Estados miembros y de la Unión, a mediano y largo plazo, y que se deben defender en terceros países y en determinadas esferas para garantizar la propia supervivencia y seguridad de la UE y del mundo.

Tras diez años de la entrada en funcionamiento del SEAE, y después de las propuestas realizadas por las AR Ashton y Mogherini, en sus informes del 2013 y 2015 sobre el funcionamiento del SEAE, podemos decir que ha existido un aumento de la coordinación entre las embajadas de los estados miembros y las embajadas de la UE. En este punto, debemos remarcar que el actual SEAE está funcionando y su organización gira sobre la Decisión del Consejo 472 del 26 de julio del 2010, la cual fue aprobada provisionalmente y que se creó para dar respuesta a las funciones que debe desempeñar el AR, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del TUE. En nuestro criterio, la diversidad de origen de sus integrantes han permitido que el SEAE alcance una mayor integración y aceptación en la esfera de la diplomacia tradicional de los Estados miembros y en su trabajo fuera de las fronteras de la Unión. Especialmente, tras la salida del Reino Unido de la



UE, momento que fue esencial para “demostrar la firme determinación de los Estados miembros por proteger la integración alcanzada y el modelo de la UE” (Guinea, 2021: 13). En esta misma línea, Aldecoa considera que, casi seis años después de los resultados del referéndum, entendemos que, en alguna medida, está siendo una suerte su retirada y que, gracias a ella, la Unión Europea está avanzando de forma considerable en la lógica federal (Aldecoa, 2021: 103).

Por esta razón, en la actualidad el reto es que el SEAE y las instituciones europeas impriman al Consejo Europeo la necesidad de estructurar una Convención sobre el futuro de Europa que dé voz a los ciudadanos y permita acercarlos más a la Unión Europea, incluyendo “la necesidad de superar la unanimidad y otorgar mayores competencias a las instituciones europeas en materias como la lucha contra el cambio climático, la salud, la defensa o el Pilar Social Europeo” (Aldecoa, 2022: 105). Por esta razón, entendemos que la realización de la Tercera Convención sobre el futuro de Europa debe ser un paso importante para alcanzar los objetivos antes mencionados, y para reforzar las instituciones diplomáticas.

Por ello, la NDCE debe poner el acento en el punto 5 de la Resolución de la convocatoria de la Convención del Parlamento Europeo del 4 de mayo del 2022, ya que se solicita “introducir disposiciones que permitan mejorar las políticas comunes de seguridad y defensa de los artículos 42 a 46 del TUE, en particular la adquisición conjunta de equipos de defensa” (Parlamento Europeo, 2022). Este paso es totalmente necesario si tenemos presente las implicaciones y las consecuencias que puede tener para la autonomía estratégica y energética de la UE ante la actual agresión de Rusia contra Ucrania (2022). Aunque debe venir reforzado con una

mayor actividad y cuerpo diplomático en la escena nacional, regional e internacional. Al mismo tiempo, la NDCE debe entender que sólo podrá estimular un cambio del escenario internacional a través del diálogo político y de la diplomacia directa con cada uno de los actores y miembros de la comunidad internacional.

### Referencias bibliográficas

- ALDECOA, Francisco (6 de julio de 2022). “El jarro de agua fría en el Consejo Europeo”. En: *Infolibre*. Recuperado de: [https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/jarro-agua-fria-consejo-europeo\\_129\\_1273457.html](https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/jarro-agua-fria-consejo-europeo_129_1273457.html)
- ALDECOA, Francisco (2021). “Una oportunidad para la Unión Europea y para la sociedad civil europea”. En: *Tiempos de Paz*, Nro. 140. Recuperado de: [https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df\\_1716/100/](https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df_1716/100/)
- ALDECOA, Francisco (2011). “La diplomacia europea como Diplomacia Común”. En: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco [Coord]. *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*. Madrid: Marcial Pons.
- BARÓN, Enrique (2014). *La era del federalismo*. Madrid: RBA Libros.
- BERG-RODRÍGUEZ, Alexis (2022). “Las relaciones de la UE en el marco de un orden internacional híbrido: El acuerdo UE-Cuba como alternativa al nuevo escenario”. En: *Comillas Journal of International Relations*, Nro. 23, pp. 104-118. <https://doi.org/10.14422/cir.i23.y2022.007>
- BORCHARDT, Klaus-Dieter (2018). *El ABC del Derecho de la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/>





- publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1
- BORRELL, Josep (23 de diciembre de 2020). "Por qué es importante la autonomía estratégica europea". En: *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea/>
- BRU, Carlos (15 enero de 2009). "El Tratado de Lisboa". En: *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2009/01/15/opinion/1231974010\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2009/01/15/opinion/1231974010_850215.html)
- BRU, Carlos (3 de septiembre de 2008). "Las reglas de la UE". En: *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2008/09/03/opinion/1220392808\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/09/03/opinion/1220392808_850215.html)
- CONSEJO EUROPEO (2001). *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES\\_01\\_902](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_01_902)
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016). *Una Visión Común, una actuación Conjunta: Una Europa más Fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf)
- CONSEJO FEDERAL ESPAÑOL (2020). *Declaración del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo acerca de la Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa*. Recuperado de: <http://www.movimientoeuropeo.org/el-movimiento-europeo-y-la-conferencia-sobre-el>
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2010). *Tratado de la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- DECISIÓN DEL CONSEJO 472 (2010). *Diario Oficial de la Unión*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF>
- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín (2021). "La Conferencia sobre el futuro de Europa y la teoría constitucional sobre la integración europea". En: RIBRIG, Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales, Nro. 2, pp. 1-53.
- FERNÁNDEZ, Eduardo (2013). *Poder Normativo en Acción: Europa a través de sus espejos. Relaciones Unión Europea - Sistema de la Integración Centroamericana*. Tesis doctoral. Universidad de Santiago de Compostela. [https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/10838/rep\\_651.pdf?sequence=1](https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/10838/rep_651.pdf?sequence=1)
- GONZÁLEZ, Juan (2022). "La Conferència sobre el Futur d'Europa". En: *Quaderns IEE: Revista de l'Institut d'Estudis Europeus*, Vol. 1, Nro. 1, pp. 191-198. <https://doi.org/10.5565/rev/quadernsieve.16>
- GUINEA, Mercedes (2021). "La reducción de la Unión Europea ¿Qué hemos aprendido de nosotros mismos?". En: *Tiempos de Paz*, Nro. 40, pp. 7-15. [https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df\\_1716/9/](https://revistatiempodepaz.org/revista-140/#dfliip-df_1716/9/)
- LEONARD, Mark (2005). *Por qué Europa liderará el Siglo XXI*. Traducción de Victoria E. Gordo del Rey. Madrid: Taurus.



MANNERS, Ian (2001). *Normative Power Europe: The international role of the European Union. The European Union, between the international and world society*. Madison: USA.

PARLAMENTO EUROPEO (2000). *Informe sobre el establecimiento de una Diplomacia Común para la Unión Europea 2000/2006(INI)*.

PARLAMENTO EUROPEO (4 de mayo de 2022). *Propuesta de Resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados - B9-0307/2022. (2022/2705(RSP))*  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0307\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0307_ES.html)

RODRÍGUEZ, B. (2016). "Derecho Comunitario". En: *Derecho Positivo Español*. Madrid: Universidad Francisco de Vitoria.

SCHUMAN, Robert (2022. 13 de junio). *Schuman declaration May 1950*. European Union. Recuperado de: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es)

**Fecha de recepción:** 3 de noviembre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 23 de noviembre de 2022.

# LA GUERRA EN LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES<sup>1</sup>

## WAR IN INTERNATIONAL STUDIES

**Walter Raúl Molina**

Universidad Católica Argentina, Universidad de Buenos Aires y Universidad de la Defensa Nacional

walterraulmolina@uca.edu.ar / academico.wrm@gmail.com



*Walter Raúl Molina es Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Se desempeña como Profesor en la Universidad Católica Argentina (UCA), la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad de la Defensa Nacional - Escuela Superior de Guerra (UNDEF).*

---

<sup>1</sup> Estudio ampliado del trabajo entregado en el curso *Procesos Internacionales Contemporáneos*, a cargo del Dr. Enrique Shaw y del Dr. Juan José Vagni, en el marco del Doctorado en Estudios Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba, agosto de 2022.



**Resumen** || El presente estudio trata de la entidad que la guerra mantiene en los marcos conceptuales de los Estudios Internacionales. Considera la naturaleza permanente de la guerra y del carácter cambiante. Desarrolla la naturaleza de la guerra a partir de la agresividad que se encuentra en la persona humana. Expone los atributos que se configuran como elementos epistémicos en los Estudios Internacionales. A partir de aquí, expone un marco global del carácter cambiante de la guerra y el modo como lo han desarrollado las potencias, principalmente en el diseño de la guerra preventiva. En otro sentido, desarrolla el modo como se constituyen las comunidades de seguridad como elementos aptos para la configuración de la defensa y la seguridad regional en el ámbito sudamericano.

**Palabras clave** || Guerra, Agresividad, Violencia primitiva, Guerra Preventiva, Comunidades de Seguridad

**Abstract** || This paper analyzes the entity of war inside the theoretical and conceptual frameworks within International Studies. It takes the permanent nature of war and it's the changing character. So, it takes the war nature from the aggressiveness that relies in the human being. It explains the International Studies' epistemic qualities. Thereby, the paper shows the global framework in changing character and the way superpowers have reach out into a Preventive Warfare style. On the other hand, it explains how Security Communities constitute and defines them as suitable elements in the regional design of the security and defense in South American hemisphere.

**Keywords** || Warfare, Agresivity, Primitive violence, Preventive War, Security Communities



## Introducción

El estudio de la realidad internacional es un enfoque amplio para comprender los estudios internacionales en todas las dimensiones en que estos se manifiestan. Se observa que los componentes del sistema internacional son de varias proporciones, tienen distinto tipo de identidad y se manifiestan en un número amplio de variables que evolucionan en sus dinámicas y son elementos sobre los cuales se pueden diseñar objetos de estudio y unidades de análisis. Es así como podemos enfocarnos en la guerra como un elemento distintivo para los estudios internacionales. La guerra se trata de una situación que engloba a los Estados y compromete a otros actores del sistema y que lleva una visión que contiene elementos de análisis para enriquecer los enfoques teóricos que conforman los estudios internacionales, que son los propios de las relaciones internacionales, las que aportan los elementos empíricos. De este modo se pueden desarrollar los marcos epistémicos para el acceso al estudio de la disciplina dentro de los distintos enfoques.

Por lo expuesto, podemos identificar a la guerra como el objeto de estudio y a la dinámica de su desarrollo en la época actual, como su unidad de análisis. Son los atributos metodológicos con los que se va a llevar adelante este estudio, dentro de los elementos epistémicos que configuran la situación internacional: los Estados y los actores no estatales que configuran situaciones extremas que la solucionan por el modo violento. Estos mantienen el orden de los Estados en relación incluso con otros actores, que podrán ser los Estados Nacionales, los Actores Transnacionales o los Movimientos sociales, nacionales o no nacionales, dentro del Estado o fuera de este y que se configuran para el análisis de la guerra. Acorde con esta temática, podemos

enfocar el estudio en un proceso de transformación de la guerra y de los paradigmas que conforman las tres perspectivas clásicas con las que se estudian las relaciones internacionales. En primer lugar, el realismo, que se centra en el Estado nación, y en el estudio del poder, medido en términos de interés. Luego, la opción liberal, en la que se ven los elementos de la cooperación y de la interdependencia, medidos en la integración de los Estados y en la aparición de otros actores. Finalmente, el constructivismo, que enfoca los aspectos sociales que se dan en la política internacional y que son llevados al surgimiento de actores distintos de los Estados, en los que se ve una relación de identidad y de interés.

En torno a estos elementos, el objetivo del presente trabajo es el análisis de la transformación del carácter de la guerra a fines del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI, en la cual se dieron situaciones que han englobado sus condiciones naturales. En la intención de dar entidad al carácter de la guerra, podemos ver como se manifiesta en el comportamiento de los Estados, como actores principales del sistema internacional, enfrentándose con otros actores, incluso actores no estatales. Como también puede darse enfrentamientos del Estado contra actores del mismo Estado. En esta situación, se puede encontrar al hombre como sujeto de las relaciones internacionales, generada a partir de su dimensión en la naturaleza humana.

En este aspecto, el trabajo se enfoca en un desarrollo de las condiciones personales del individuo en la guerra y como se han dado explicaciones, que hacen necesario el marco conceptual para el estudio del individuo en la guerra y de allí a las relaciones internacionales. En un segundo punto consideramos el modo como una superpotencia toma el sentido de la guerra y como se mantienen condiciones de la guerra clásica interactuando con distintas intenciones



de diversos actores. En este aspecto podemos advertir como se da el criterio de convocatoria a la seguridad colectiva y con la forma de establecer alianzas, según las problemáticas que se movilizan en los intereses nacionales de los actores que tienen que acudir a esa convocatoria a establecer alianza. En el tercer punto, podemos ver cómo operan los atributos de la guerra en los criterios conceptuales de la seguridad regional. En tal sentido, observamos el análisis de la guerra en el entorno sudamericano, apreciando si es acertada la promoción de la guerra clásica de las grandes potencias o si adquiere una singularidad en la región.

### **La guerra como manifestación de la naturaleza humana**

La guerra, estudiada desde el individuo, se explica a partir del desarrollo de la agresividad que la persona puede llegar a tener en su constitución natural. Que la guerra se materialice se explica en un sentido permanente de agresión y en el modo en que puede contenerlo. Como lo sostiene Grüner (2020), en que se desarrollan las relaciones de las personas y se dan las intenciones de agredirse y que en esas condiciones se dan distintas consideraciones de guerra. En este sentido, también se encuentra un desarrollo antropológico, que es en la sistematicidad y presencia de agresión en el desarrollo del ser humano. Así es como lo va a afirmar Freud (1915), que los contenidos culturales no han podido frenar la guerra, donde se encuentran los “impulsos instintivos de naturaleza elemental en todos [los hombres] y tendentes a la satisfacción de ciertas necesidades primitivas” (Freud, 1915: 6). En ellos se encuentra relación con lo que el estudio de la guerra está explicando y es el punto de partida: la naturaleza humana.

El valor del individuo, proyectado al estudio

de las relaciones internacionales puede verse la explicación de Kenneth Waltz en *Man, the State and War* (1959). En este estudio, desarrolla las imágenes, en donde la primera imagen considera a la naturaleza del hombre, que es la toma del poder, el sentido de defender su posición, el impulso a la dominación. Es así que sostiene que “Nuestras miserias son ineludiblemente el producto de nuestras naturalezas. La raíz de todo el mal es el hombre, y así él es la raíz del específico mal. La guerra” (Waltz, 1959: 3). Por eso es que podemos afirmar que la agresividad, cuando está motivada en una necesidad o impulso desde el Estado o de la unidad territorial o jurídica, va a llevar a la guerra.

Y así es como señala la afirmación sumaria de la primera imagen: “La maldad de los hombres, o su conducta inapropiada, lleva a la guerra. La bondad individual si pudiese ser universalizada, podría significar paz” (Waltz, 1959: 39). Esto se trata de un estudio de las relaciones internacionales, por ello es que coloca al hombre en el Estado y en el sistema internacional.

También, en la explicación de la guerra, vamos a encontrar una valoración que es la que nos da Clausewitz, en *De la guerra* (1832). Este militar manifiesta que se trata de un estado de violencia primitiva. Este sentido lo aplica en la trinidad de la guerra, en la cual entran la pasión, que reside en el pueblo, la fuerza que reside en el comandante y su ejército y la racionalidad, que reside en el gobernante. Como podemos leer:

Esta trinidad la constituyen el odio, la enemistad y la violencia primitiva de su esencia, que deben ser considerados como un ciego impulso natural, el juego del azar y las probabilidades, que hacen de ella una libre actividad del espíritu, y el carácter subordinado de instrumento político, que hace que pertenezca al dominio de la inteligencia





pura. El primero de estos tres aspectos interesa especialmente al pueblo; el segundo al jefe y a su ejército y el tercero solamente al gobierno. (Clausewitz, 1832: 24)

Aquí es donde se materializa la proyección de estas potencias a distintos objetos, y es así como lo grave lo constituya que la pasión pase al ejército, o al menos a los combatientes. Como también que lo militar se haga cargo de la conducción de la guerra.

La extensa cita nos ayuda a comprender en detalle cómo interactúan los hombres en la guerra. En este aspecto, aclara que estas tendencias predominantes se orientan a objetos donde se manifiestan “especialmente” ya sea el pueblo, el ejército o el gobierno. En lo que nos detenemos es en la pasión que se da en este enfoque. Clausewitz nos dice que es generalmente, con lo cual podemos ver que puede estar también en el gobernante, pero lo que puede agravar el contenido es que se de en el comandante y su ejército, como se ha dado en las guerras que tuvieron lugar a fines del siglo XX.

En este sentido, cabe dar que, si la guerra está en la naturaleza de la persona humana, se hace difícil precisar un contenido legal, moral o educativo, que pueda atemperar, reducir, controlar o imponer. Este es el que se tiene que imponer en su conducción, por eso Clausewitz le da esa racionalidad al gobernante.

Se puede advertir que Freud (1915) ya plantea el asombro de cómo se ha dado la guerra y como se han manifestado elementos que se supone que están superados. Hay que tener en cuenta que la primera guerra mundial, de la cual nos habla Freud estaba la caída del positivismo y de la idea del progreso. Que esta situación de mantener este espíritu de agresividad sería atemperada por la civilización, como expresa:

La civilización ha sido conquistada por obra de

la renuncia a la satisfacción de los instintos y exige de todo nuevo individuo la repetición de tal renuncia. Durante la vida individual se produce una transformación constante de la coerción exterior, en coerción interior. (Freud, 1915: 7)

En este enfoque podemos ver que la civilización puede moderar las pulsiones hacia la agresión. En este sentido, se mantiene la alerta que “lo anímico primitivo es absolutamente imperecedero” (Freud, 1915: 7). La agresividad se mantiene y solo la civilización puede atemperar el espíritu guerrero.

En otra perspectiva se encuentra la idea de Comte, que aceptaba que estaba en la naturaleza humana, y seguía las ideas de Gall y de Bonald (Bonavena, 2017). Por el primero podemos ver que lo expresa en la conformación del cerebro humano, por el segundo es sugestivo el criterio que toma, ya que sostiene que:

La guerra nació, pues, con la sociedad, porque las pasiones nacen con el hombre [...]. La tierra se vuelve a poblar, los hombres y las pasiones nacen a la vez: la guerra de los buenos y de los malos, esta guerra nacida con la sociedad, se vuelve más activa a medida que el género humano es más numeroso y los hombres más acercados. (Bonald, como se cita en Bonavena, 2017: 4)

Lo que se está viviendo en este caso es la caída del modelo positivista de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, que estimaba que los rasgos violentos de las sociedades habían sido superados, en el sentido de la idea del progreso y con las facilidades que le habían dado los estadios del positivismo de Comte. En tal sentido, Gallegos fórmula que:

El primero de los estadios, el teológico, comprende a un régimen militar y desde allí la humanidad progresa, donde la evolución refiere al pasaje



de la preponderancia de la práctica guerrera a la hegemonía de la actividad industrial. El último estadio está representado por la institución de la sociedad bajo el amparo de la política positiva, marcando el triunfo de la industria y la declinación definitiva del régimen militar. (Gallegos, 2020: 114)

En este sentido, podemos observar que ese espíritu guerrero se ha mantenido latente. Se ha observado en las guerras europeas de fines del siglo XX. En Estas se han dado manifestaciones extremas de luchas internas, donde se ha manifestado la violencia primitiva. Aquí podemos señalar dos de ellas. Una, la de la disolución de Yugoslavia, que motivó una agresión primitiva, la disolución del régimen y el control del Estado y un criterio de *limpieza étnica* que manifestó una agresión natural hacia la persona humana. Para ello no se dieron manifestaciones que dieran lugar a la aplicación del derecho internacional humanitario. Este vino después. En el otro caso, la guerra agresiva en Ruanda que provocó la muerte de miles de personas en una agresión de carácter tribal, con matanzas que superan los casos esperados de cualquier guerra. En los dos casos se agredieron poblaciones civiles, movilizadas para la lucha entre ellos.

### La guerra internacional y sus perspectivas

En este punto vamos a tratar lo que ocurrió en el mundo y que generó interrogantes y elementos empíricos que replantearon las perspectivas teóricas de las relaciones internacionales.

Fueron hechos que señalaron el fin de la Guerra Fría, que generó el cambio de paradigma en las explicaciones que dieron; por un lado, el Estado deja de ser actor principal en los conflictos, dejando de haber guerras de Estados contra Estados y pasan de ser guerras interestatales, a ser guerras

intraestatales. Lo que llevó a un ordenamiento territorial, con la fragmentación de los Estados. Como ejemplo de ello, la Unión Soviética que, de un solo país, pasó a tener veinticinco repúblicas. Por otro lado, el tipo de actores que surgen, en el cual uno de ellos es estatal y el otro no estatal, como es el caso del terrorismo internacional, en el que se enfrentan contra un Estado; el caso emblemático de esto fue el ataque de al Qaeda a los Estados Unidos, que derivó en una acción que dejó precedentes importantes, si bien cabe mencionar que los Estados Unidos han buscado a los Estados que dan resguardo al terrorismo (*Sponsor-State*) y hacia ellos han dirigido las acciones.

Cabe destacar que el empleo del terrorismo obedece a una identificación de un adversario, a un elemento conceptual del enemigo, que es el modo de denominar a *el otro*, que es definido como tal por los métodos que emplea. Aunque quizás los elementos motivadores sean de un orden concreto. En este caso, estamos viendo que, si el terrorismo proviene del Medio Oriente, desde largo tiempo, han buscado hacer salir a Occidente de sus Estados. Por otro lado, conviene destacar la lucha que Israel ha llevado contra Hezbolah, un grupo de alta magnitud, y alta virulencia en el empleo de la violencia y que ha obligado a posiciones extremas de operaciones militares que se han dado de modo asimétrico en cuanto a la cantidad y a la calidad de fuerzas empleadas.

El fin de la Guerra Fría trajo aparejado la formalización de la globalización, lo que provocó una reacción que se manifestó en el regionalismo. Lo que englobó a los elementos del sistema internacional que se opusieron o que reaccionaron ante el avance de este movimiento. Incluso dentro de los Estados que operaban la actividad, como fueron la expansión del capital, a través de la Inversión Extranjera Directa,



el empleo de las Tecnologías de la Información y Comunicación como elementos distintivos.

Estos criterios trajeron como corolario un nuevo enfoque de las teorías de las relaciones internacionales, concretado en el liberalismo y se veía la cooperación, por encima de la confrontación, que había caracterizado el período anterior (Salomón, 2002: 3). Dentro del mismo criterio surgieron otros actores. Esto lleva a que los Estados pasen a tener consideraciones en elementos sociales, por eso es que el constructivismo busca desarrollar otras explicaciones y es lo que menciona Wendt cuando describe a la anarquía en términos de intereses, identidades e instituciones. En este sentido señala a la anarquía, como la decisión que tomen los Estados acerca del significado que le otorguen (Wendt, 2005: 22). Uno de los criterios que podemos destacar es el concepto de amenaza, en que se trate de una percepción, de una construcción que un actor hace de otro actor, de un acontecimiento o de una vinculación entre actores estratégicos y políticos. Esta idea, es la que va a dar origen al desarrollo del constructivismo, que se lleva a las relaciones internacionales como el criterio que mejor puede explicar los elementos empíricos de la realidad internacional. De este modo, nos encontramos con tres explicaciones teóricas de situaciones vinculadas con la guerra a la que han dado lugar. La posición del Estado como actor principal, las ideas de cooperación llamada interdependencia, las ideas de integración y el surgimiento de otros actores, que llevan a conceptualizar las relaciones internacionales, sobre todo con la aparición de actores que no son del orden estatal pero que se desarrollan dentro de este y lo comprometen.

Dentro de este marco, podemos ver que cuando los Estados Unidos fueron atacados, el presidente George Bush declaró la guerra global

contra el terrorismo (*Global War on Terrorism*), algo tan vinculado con el tercer principio de realismo político de Hans Morgenthau, en que el interés definido en términos de poder no depende “de circunstancias de tiempo y lugar”, así como se vincula con el cuarto principio, en “la tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política” (Morgenthau, 1986: 19, 21). Esto ha llevado a considerar que un Estado al ser atacado convoque a la comunidad internacional a unirse, dentro de un ámbito de carácter moral. Podemos ver si se trata de un elemento de carácter religioso, imbuido de valores de ese orden. Pero esto lleva a considerar como fue el grupo que accedió al poder en esa época, dado en el *New American Century Project*, que demanda la participación de los elementos más firmes del partido republicano. En este enfoque teórico va a estar basado en ideales conservadores como son los del filósofo Leo Strauss, dedicado a conservar un criterio de expansión de ideas conservadores, principalmente por sus obras sobre Maquiavelo y sobre Thomas Hobbes. En este sentido se toma el nombre de los *neocons*, en alusión a los neoconservadores, que generaron una corriente de ideas relacionadas en el marco de la preservación del interés nacional de los Estados Unidos.

En este marco, surge la doctrina de la guerra preventiva, otra vertiente de exposición de las ideas de una potencia dominante. En ese orden, se va a dar como tal, la acción sobre un objetivo, declarado militar, que orienta al gobierno de los Estados Unidos a actuar en el lugar donde se encuentre algún actor estratégico que pudiese afectar los intereses de los Estados Unidos. Que ese actor pudiese constituirse en una amenaza que pudiese afectar a los Estados Unidos, por lo cual se da en generar una acción militar preventiva, antes que se configure la amenaza (Battaleme, 2013: 153), no en caso de ser atacados. El



caso concreto fue la acción militar sobre Irak, en que se declaró que se buscaba las armas de destrucción masiva con que se acusaba al régimen de Saddam Hussein para poder generar una invasión. Invasión que se dio en 2003 y que fue postergada por el ataque de al Qaeda en septiembre de 2001 y que orientó el esfuerzo del empeñamiento del poder militar a la búsqueda de los responsables del ataque. Es por eso que Estados Unidos fue también contra Afganistán, como país que se había designado como estado patrocinador (*Sponsor-State*).

La guerra siguió el modelo clausewitziano, de atacar a un enemigo para imponer la voluntad, destruir sus fuerzas armadas para generar una sensación de incertidumbre y de indefensión que lo lleve a aceptar las condiciones del vencedor. Esto ha llevado al surgimiento de una insurgencia que se armó una vez que el país vencedor se encontró en el propio territorio, lo que es la manifestación de la pasión de la que nos habla Clausewitz. La guerra entre la insurgencia iraquí y las fuerzas norteamericanas llevó un lapso de nueve años. Inicialmente, se retiraron los países que habían acompañado a Estados Unidos, y luego, finalmente se retiraron las fuerzas militares de los Estados Unidos.

Aquí se dio otra consideración, que es la de la asunción de un modelo de gobierno determinado por la potencia vencedora. Esto es algo similar a como se había dado al principio del siglo XX en aquellos estados que no podían administrarse, tal como lo decía el artículo 22 de la carta de la Sociedad de las Naciones. Esto no se dio, aunque en más de una oportunidad surge esa idea y se colocan gobernantes que son de la línea de los Estados Unidos. Esto se había plasmado en la *Estrategia de Seguridad Nacional* del año 2002, en donde se habla de la acción militar contra las amenazas a los Estados Unidos.

Esto lleva a considerar a la guerra no sólo como la *última ratio* como la posibilidad que se modifiquen incluso las condiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Lo que lleva a considerar incluso un modelo que conmueve el *ius ad bellum*, que ha caracterizado a las relaciones internacionales desde la modernidad, principalmente cuando se da el sistema de Estados y el modo en que se institucionaliza la posibilidad de acudir a la guerra. Ya que no se ha dado la agresión, sino que se ha basado en percepciones de amenazas y en función de ello, se ha actuado.

Un caso similar ocurre con la agresión rusa a Ucrania, el 24 de febrero de 2022. En los hechos podemos observar que se empeñan las fuerzas armadas rusas para destruir el potencial militar ucraniano. Los móviles de la guerra están en un intento de *desnazificar* a Ucrania. De hecho, se ha dado una operación militar especial, que no tiene rasgos de guerra preventiva.

Rusia declara una operación militar especial, en la que primero que todo hay que considerar que es una operación militar, esto un conjunto de maniobras, que incluye fuerzas militares y son orientadas a las fuerzas militares del país opositor. En los objetivos de guerra se dice de desnazificar a Ucrania, lo que se busca es destruir el poder militar ucraniano. Lo que se destaca de esta operación es que en el Día de la Victoria, el 9 de mayo de 2022, en su discurso haría mención a una operación preventiva (*Página 12*), lo cual genera el interrogante de adónde ha visto Rusia la amenaza, y podemos considerar que es en la expansión de la OTAN.

En una versión más amplia del discurso, en un fragmento podemos leer: "El peligro iba creciendo cada día. Rusia realizó una respuesta preventiva, fue una medida necesaria y la única posible en esta situación. Fue una decisión de un país soberano,



fuerte e independiente" (*Swissinfo.ch*). Esto nos lleva a ratificar como tema para profundizar debido a que los acontecimientos están en desarrollo y se debe esperar las publicaciones oficiales y los documentos que avalen estas declaraciones. En un modo concreto, la doctrina de guerra preventiva de los Estados Unidos se encuentra en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002. No disponemos aún de documento alguno de la Federación de Rusia en el cual se encuentre institucionalizado este procedimiento.

En un artículo, el General Valeri Guerásimov, Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de Rusia, se refiere a las formas de agresiones y a los modos de contrarrestarlos, por ello, hace referencia a las acciones preventivas. Como sostiene el general Guerásimov:

[...]el estudio de las nuevas formas de enfrentamiento interestatal y el desarrollo de métodos eficaces para contrarrestarlos. Es necesario prestar especial atención en determinar las medidas preventivas para contrarrestar el desencadenamiento de la "guerra híbrida" contra Rusia y sus aliados. Es necesario estudiar eficazmente las características de los conflictos militares contemporáneos y, a base de esto, desarrollar eficaces formas y métodos de operaciones de tropas y fuerzas para variadas condiciones. (Guerásimov, como se cita en Thomas, 2018)

Esto nos lleva a un interrogante: si la acción preventiva está orientada a la nueva doctrina militar rusa, o si es doctrina de procedimientos operacionales, que ejecutan las fuerzas militares. En este sentido, consideramos que la doctrina militar y su aprobación es facultad propia del poder ejecutivo, en el cual su titular es el comandante en Jefe. Es decir, la doctrina militar como elemento de la política exterior del Estado.

## La guerra en Sudamérica y su carácter singular

En este nuevo planteo, pasamos a exponer las características que asumen las condiciones y naturaleza de la guerra en los países sudamericanos. Aquí vemos el modo en el que orientan la educación y la preparación militar y cómo definen las prioridades en temas de defensa y de seguridad.

Las relaciones internacionales sudamericanas estuvieron manifestadas en una enemistad, interna y externa, mientras se desarrollaba la conformación de los Estados. Esto se superó con las condiciones de las guerras del siglo XIX. Además de las guerras de la independencia, en Sudamérica se dieron pocas guerras de magnitud. Una de ellas, la guerra del Paraguay (1865-1870) que dejó consecuencias importantes en el pueblo paraguayo, y la guerra del Pacífico (1879-1882), que dejó importantes pérdidas territoriales en Perú y en Bolivia. En el siglo XX solamente se dio la guerra del Chaco (1932-1935) y, como guerra importante y de magnitud y virulencia operacional, la guerra de Malvinas de 1982.

Aparte de ello, se desarrollaron otras guerras limitadas de magnitud reducida como, en los fines del siglo XX, se manifestó una guerra entre Ecuador y Perú, en 1995, en la cordillera del Cóndor; y en 1978, se dio una amenaza de guerra entre Argentina y Chile. Esta era la lógica de la Guerra Fría. Al alcanzar la democratización, se manifestaron las condiciones de superación de la guerra y se pasó a la integración. Por ello, se empezó con la integración comercial y luego se pasó a la integración en política exterior, que consideramos es la más difícil de lograr, principalmente por los ajustes en las asimetrías que deben realizarse. Se requiere convergencia de visiones para dar respuestas en temas de política exterior, donde intervienen los intereses de los Estados, y en el ambiente interno, con los intereses propios de



los gobiernos.

En ese sentido, se dio la superación del dilema de la seguridad. Los países sudamericanos mantenían una actualización de planes militares y realizaban políticas de adquisición de armamento para asegurar su supervivencia. Esto se daba dentro de un plano de anarquía y de protección del interés nacional. Lo expuesto, nos lleva a afirmar que el dilema de la seguridad se materializa cuando

Grupos e individuos que viven aunados sin estar organizados en una gran unidad [deben] preocuparse por su seguridad de no ser atacados, sujetos, dominados o aniquilados por otros grupos o individuos. Seguro de tener seguridad por tales ataques, ellos están orientados a adquirir más y más poder en orden a escapar de los efectos del poder de los otros. Esto, en consecuencia, lleva a los otros más inseguridad y los reta a prepararse para lo peor. Porque ningún Estado puede sentirse enteramente seguro en tal mundo de unidades competidoras, el poder de competir se amplía, y el círculo vicioso de la seguridad y el poder se acumulan más. (Hertz, 1957, como se cita en Tang, 2009: 590) [Traducción propia]

Este concepto, desarrollado dentro de un marco de anarquía, y de necesidad de autoayuda, nos orienta a entender cómo se han dado las relaciones internacionales sudamericanas. Es por ello, que hemos considerado que se dieron los procesos de integración regional, dentro del desarrollo del regionalismo que llevan un marco de cooperación y la proyección de las acciones en común fueron llevadas a otros ámbitos. Uno de ellos, el más importante, fue la superación de las hipótesis de conflicto, en que un país definía a un enemigo y se realizaban planes de guerra contra otra nación para resolver las controversias por la guerra. Otro aspecto fue la

asunción de las responsabilidades de la defensa nacional en funcionarios civiles y la generación de un amplio proceso de educación. En sentido similar, se desarrolló el marco de la seguridad, como criterio para distinguir los aspectos internos y los externos.

Es así que consideramos el concepto de comunidades de seguridad, a partir de la obra de Karl Deutsch y que es luego tomado por Adler y Barnett. De allí que el autor sostiene que se trata de "Un grupo de personas que ha devenido integrada en un punto donde hay una seguridad real que los miembros de la comunidad no pelearán entre ellos físicamente, pero arreglarán sus diferencias de otro modo" (Deutsch, como se cita en Adler y Barnett, 2013: 149) [Traducción propia]. Por lo expresado, se puede advertir que no hay posibilidad de acudir a la guerra para solucionar controversias.

Esto evidencia el carácter ampliado que tiene la explicación de los estudios de seguridad dentro del ámbito de las comunidades de seguridad. Está llevado a conceptualizar de un modo distinto las políticas de seguridad y a darles un diseño distinto, a tomarlas seriamente, por una teorización sociológica y el carácter social de la política global (Deutsch, como se cita en Adler y Barnett, 2000: 4). Con esta consideración, podemos observar el enfoque constructivista que se da a partir de la obra de Alexander Wendt.

Dentro de este contexto, consideramos que en Sudamérica se ha iniciado un proceso que podemos llamar el de las comunidades de seguridad, en el cual pueden confluír los Estados sudamericanos y que, en ese entorno se materializó la Unión de Naciones del Sur (Unasur). En la intención de considerar a la Unasur como una comunidad de seguridad, se tiene que hacer una amplia distinción. No puede serlo, porque abarca elementos más allá de los militares y las amenazas. La Unasur ayuda a



definir un Estado propio, autónomo y se dieron en el territorio sudamericano.

Dentro de la constitución de la Unasur y en la formación del Consejo de Defensa Suramericano, un órgano propuesto por el Presidente Lula, se iniciaron acciones para disponer de iniciativas en común. En tal sentido, consideramos que la apelación a la guerra se ha reducido en el ámbito sudamericano. Una muestra de ello, se dio en la operación militar que las Fuerzas Armadas de Colombia, ejecutaron en 2008 contra un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano. Lo que evidencia una violación de soberanía, como también puede tomarse como una operación preventiva. Pero no hubo consecuencias, debido a los buenos oficios. Incluso podemos observar que Bataglino sostiene que se ha dado una ausencia en las posibilidades de acudir a la guerra: "Las crisis entre países de la región son raras, los enfrentamientos militares poco probables y las guerras muy improbables" (Bataglino, 2009: 568), con lo cual podemos ver que las consideraciones para resolver disputas se han trasladado a los foros y no a la guerra. Esta distorsión finalizó con una reunión de cumbre de presidentes de la Unasur.

## Conclusiones

La guerra continúa porque la agresividad humana mantiene aún entidad. Se mantiene esa entidad, tanto como lo dice Freud o Clausewitz, porque los rasgos de la violencia primitiva están en las personas.

La guerra preventiva se expresa en las potencias actuales, para atender a amenazas no empeñadas aun, sin inminencia de ataque, e incluso sin haber alcanzado la capacidad para actuar. Se desarrolla dentro de un criterio de mantener las

disputas entre los actores estatales.

En la región sudamericana no se dan condiciones de guerra entre los Estados, pero pueden generarse amenazas que lleven a alistar las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía. El nivel que se alcance de integración en política exterior y en ese caso en cuestiones de seguridad regional va llevar a disponer de instrumentos de alternativa a la guerra para resolver las controversias.

A modo de presentar temas para profundizar los estudios, se considera pertinente y relevante dos temas planteados: la guerra de Rusia ha abierto el camino de una guerra que se da dentro del marco clásico de la guerra y va a poner a prueba si se trata de guerra preventiva. Por otro lado, en Sudamérica el problema está dentro de los Estados, con amenazas que requieren de Fuerzas de Seguridad capacitadas y que, incluso, llevan a emplear Fuerzas Armadas en el marco interno. Este es el tema que compromete al Estado a que se considere esta condición.

## Referencias bibliográficas

- ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael (2000). "Security communities in theoretical perspective". En: ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael [eds]. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-28.
- BATAGLINO, Jorge M. (2009). "¿Réquiem para la guerra en la Región Andina? Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela". En: *Revista SAAP*, Vol. 3, Nro. 3, pp. 567-580.
- BATTALEME, Juan (2013). "Los Estudios de seguridad internacional. De los enfoques racionalistas a los críticos". En: LLENDERROZAS, Elsa [Coord.]. *Relaciones Internacionales. Teorías y debates*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 133-165.





- BONAVENA, Pablo Augusto (2017). "Augusto Comte entre la guerra y la paz". En: BECHER, Pablo, FERNÁNDEZ HELLMUND, Paula, MARTÍN, Lucio y TORREZ GALLARDO, Marcela [Comps]. *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales Latinoamericanos*. Bahía Blanca: Ediciones del CEISO Bahía Blanca y GIEPTALC.
- CLAUSEWITZ, Carl von (2017 [1832]). *De la guerra*. Caracas: Universidad Militar Bolivariana de Venezuela. Fondo Editorial Hormiguero. Recuperado de: <https://www.hormiguero.com.ve/download/delaguerratomo1/> (último acceso 20 de noviembre de 2022)
- FREUD, Sigmund (1915). "Consideraciones de actualidad sobre la guerra y la muerte". Edición de la Escuela de Filosofía Universidad Arcis.
- GALLEGOS, Claudio (2020). "Guerra, sociología y sociología de la guerra. Revisión teórica y aportes metodológicos". En: *Revista Ciencias Sociales*, Vol. 2, Nro. 168, pp. 111-122.
- GRÜNER, Eduardo (2022). *La guerra. Estructura, historia y producción semiótica*. Conferencia dictada en el marco del Doctorado en Estudios Internacionales. Universidad Nacional de Córdoba. 27 de abril de 2022. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=TD9T5vvM1vs> (último acceso 27 de agosto de 2022).
- MORGENTHAU, Hans J. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- PÁGINA 12 (Edición del 9 de mayo de 2022). Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/420454-durante-su-discurso-por-el-dia-de-la-victoria-vladimir-putin> (último acceso 30 de agosto de 2022).
- SALOMÓN, Mónica (2002). "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI. Dialogo, disidencia, aproximaciones". En: *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, Nro. 4, pp. 1-59.
- SHIPPING, Tang (2009). "The Security Dilemma: A Conceptual Analysis". En: *Security Studies*, Nro. 18, pp. 587-623.
- SWISSINFO.CH (Edición del 9 de mayo de 2022). Recuperado de: [https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra-rusia\\_putin-justifica-ataque--preventivo--a-ucrania-y-llama-a-evitar-guerra-mundial/47578280](https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra-rusia_putin-justifica-ataque--preventivo--a-ucrania-y-llama-a-evitar-guerra-mundial/47578280) (último acceso 30 de agosto de 2022).
- THOMAS, Timothy (2018). "Las formas y métodos de las operaciones militares de Rusia. Los impulsores de concepto". En: *Military Review. Revista Profesional del Ejército de EUA Edición Hispanoamérica*, Cuarto trimestre. Recuperado de: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Cuarto-Trimestre-2018/Las-formas-y-metodos-de-las-operaciones-militares-de-Rusia/> (último acceso 30 de agosto de 2022).
- WALTZ, Kenneth N. (1959). *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

**Fecha de recepción:** 17 de octubre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 28 de noviembre de 2022.

# LA RECONFIGURACIÓN DE LA DIPLOMACIA DE LA SALUD INTERNACIONAL EN LA NUEVA ERA DE LA CIENCIA Y LA COOPERACIÓN: UN ABORDAJE A TRAVÉS DE LAS EPIZOOTIAS EN VENEZUELA A MITAD DEL SIGLO XX

THE RECONFIGURATION OF INTERNATIONAL HEALTH DIPLOMACY IN THE NEW ERA OF SCIENCE AND COOPERATION: AN APPROACH THROUGH THE EPIZOOTIC DISEASES IN MID-TWENTIETH CENTURY VENEZUELA

**Juan C. Góngora Ardila**

Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC)  
jcgongora@yahoo.com



*Juan Carlos Góngora A. es actualmente candidato a Doctor en Estudios Sociales de la Ciencia en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). El tema del proyecto de investigación de la tesis doctoral está relacionado con la cooperación científica y la salud internacional en América Latina en el contexto de las organizaciones multilaterales (OPS y FAO). Es Magíster Scientiarum en Estudios Sociales de la Ciencia (IVIC). Sus áreas temáticas de interés están relacionadas con cooperación científica internacional, historia de la ciencia, salud y la nutrición pública en el contexto regional de América Latina.*



**Resumen** || El principal objetivo de este estudio es entender la incidencia del modelo de cooperación en salud internacional en el abordaje de las epizootias, con énfasis en Venezuela durante el periodo correspondiente a mediados del siglo XX. La década que comienza en 1950 marca una nueva etapa en las relaciones internacionales, donde la (tecno)ciencia fundamentaría el desarrollo del primer mundo en competencia con el denominado segundo mundo, quedando el tercer mundo en clara posición de desventaja en el ámbito de las relaciones asimétricas, como se manifiesta en la frágil base tecnoeconómica y en los reducidos espacios para toma de decisiones que disponen dentro de los esquemas institucionales de poder a nivel multilateral -bajo el dominio de las potencias vencedoras de la contienda-. La exposición del tema la dividiremos en dos partes: en la primera haremos una sucinta descripción del contexto, en el cual haremos énfasis en el campo de la medicina tropical; en la segunda parte, abordaremos el tema de las epizootias en Venezuela, en el marco de la salud ambiental. En este marco, consideramos fundamental realizar trabajos que incluyan el tema de las epizootias como parte de la historia de la salud pública y la cooperación internacional, a objeto de hacer análisis más inclusivos y evitar así visiones fragmentadas en el estudio de la salud y las relaciones internacionales. Respecto a los materiales utilizados, se consultaron fuentes de primera mano relacionadas con medidas sanitarias, las cuales se encuentran en el archivo histórico de la cancillería Venezolana.

**Palabras clave** || Cooperación internacional, Salud pública, Venezuela, Epizootias, Ciencia

**Abstract** || The main purpose of this study is to understand the impact of the international health cooperation model on the approach to epizootic diseases, with emphasis on Venezuela during the mid-twentieth century period. The decade beginning in 1950 marks a new stage in international relations, where (techno)science would support the development of the first world in competition with the so-called second world, leaving the third world in a clear position of disadvantage in the field of asymmetric relations, such as it is manifested in the fragile techno-economic base and in the limited spaces for decision-making that are available within the institutional schemes of power at the multilateral level - under the domination of the powers that win the contest. The presentation of the topic will be divided into two parts: in the first we will make a succinct description of the context, in which we will emphasize the field of tropical medicine; in the second part, we will address the issue of epizootics diseases in Venezuela, in the framework of environmental health. In this framework, we consider it essential to carry out researches that include the topic of epizootics as part of the history of public health and international cooperation, in order to make more inclusive analyses and thus avoid fragmented visions in the study of health and international relations. Regarding the materials used here, first-hand sources related to sanitary measures were consulted, which are in the historical archive of the Venezuelan Foreign Ministry.

**Keywords** || International cooperation, Public health, Venezuela, Epizootics, Science



## Introducción<sup>1</sup>

El estudio de la salud pública plantea inmensos retos en la actualidad desde teórico-metodológico, más aún si la investigación tiene como objeto explicar o reconstruir un hecho o proceso en un ámbito histórico-historiográfico. En este sentido, la contextualización constituye una de las principales ejercicios a desarrollar a los fines de interpretar y valorar los elementos que se aparecen imbricados a las circunstancias presentes en un determinado momento histórico. Así, la contextualización como herramienta decisiva en el trabajo del historiador (Armus, 2010), juega un papel fundamental en el abordaje de las epizootias en el marco de la diplomacia de la salud considerando la complejidad que reviste el tema objeto de investigación, el cual presenta entre los factores subyacentes vinculados a la mayor conflagración del siglo XX, al tiempo que la ciencia y el campo biomédico se integrarán a la arquitectura de cooperación regional y global que se construye durante la primera mitad del siglo XX. Así, la hipótesis de trabajo intenta insertar el tema de la salud pública, especialmente el concerniente a la sanidad animal, en un marco contextual que comprenda tanto la dimensión ambiental como la cooperación internacional como condicionantes que se entrelazan con elementos socioculturales y tecnocientíficos. Así, la pregunta de investigación está orientada a entender el proceso de abordaje de las epizootias en el caso venezolano en momentos que se institucionalizaba la diplomacia de la salud, a partir de documentación disponible en la cancillería

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo formó parte de la ponencia *Salud ambiental y relaciones tecnocientíficas en tiempos de posguerra (1950-1960)*, presentada en la LXV Convención Anual de AsoVAC, realizada en la Universidad Simón Bolívar, sede Camurigrande, en 2015. La presente investigación fue realizada en el curso de mis estudios como becario del IVIC.

del país.

Esta propuesta metodológica encuentra asidero en el campo sociocultural de la enfermedad, en el cual convergen los múltiples campos disciplinarios para el abordaje de la complejidad en torno a los procesos de salud y enfermedad: historia, demografía, antropología, sociología, entre otros (Armus, 2002). Por lo anterior, hay que tomar en cuenta que no se puede aplicar un cuadro homogéneo o estándar respecto a los componentes a evaluar respecto al contexto y el medio sociocultural que se interrelacionan con el objeto de estudio; en este sentido, aspectos internos y externos vendrían a delimitar, respectivamente, las aproximaciones historiográficas e históricas en la investigación. Así las cosas, en la primera, la disponibilidad de las fuentes, por ejemplo, tendría una incidencia importante en la elaboración del texto historiográfico, mientras que los acontecimientos o procesos que marcan un determinado momento o periodo permiten desarrollar el hilo conductor dentro del proceso de reconstrucción histórica bajo la mirada interpretativa o valorativa del historiador de la salud. En el presente estudio la guerra viene a significar uno de los hechos más destacados en el periodo objeto, en cuanto aporta un marco explicativo del nuevo orden internacional. Cueto (2013) da cuenta de la incidencia de la guerra con relación a la salud internacional al observar el significado estratégico que tuvo el insecticida, el DDT, en el control de la malaria para el bando de los Aliados:

Convencidos de que no había tiempo para programas de salud integrales, el ejército norteamericano diseñó intervenciones basadas en 'balas mágicas' —como el DDT o nuevas medicinas—. De hecho, estas intervenciones que contaron con grandes recursos y fueron ejecutadas por el autoritarismo típico militar, (...) redujeron



significativamente la malaria entre los soldados estadounidenses y permitieron la victoria de los Aliados. (Cueto, 2013: 44)

Así, la Segunda Guerra Mundial, en la cual fue determinante el uso de arsenal armamentista tecno-científico, posibilitó que la ciencia y la tecnología ocupara un lugar central en la agenda política; de esta situación emergió Estados Unidos como la nación abanderada en el campo del saber científico y tecnológico en el mundo, dedicando ingentes recursos financieros así como una fuerte concentración de masa crítica a la investigación, lo cual será emulado por otras naciones convencidas del factor tecnocientífico como base de un nuevo modelo de desarrollo. En consecuencia, la capacidad de disposición, entendida esta como la posibilidad de intervención o control sobre aspectos sociales y naturales<sup>2</sup>, se vio incrementada por los recursos dispuestos por la potencia norteamericana, dado que:

...la guerra [se refiere a la Segunda Guerra Mundial] acabó de convencer a los gobiernos de que dedicar recursos inimaginables hasta entonces a la investigación científica era factible y esencial para el futuro. Ninguna economía, excepto la de los Estados Unidos, podía haber reunido dos mil millones de dólares (al valor de los tiempos de guerra) para construir la bomba atómica en plena conflagración. Pero también es verdad que ningún gobierno, antes de 1940, hubiera soñado en gastar ni siquiera una pequeña fracción de todo ese dinero en un proyecto hipotético, basado en los cálculos incomprensibles de unos académicos melencidos. (Hobsbawn, 1998: 539)

Dentro de este contexto, en América Latina se comenzó a incorporar, desde la década de los años treinta y en mayor medida en los cuarenta, un nuevo corpus de conocimientos tecnocientíficos que, en consonancia con los centros hegemónicos ubicados en el Norte, formarán parte esencial para la construcción de los estilos nacionales de ciencia.

Finalmente, las indagaciones realizadas en el marco del presente trabajo parecen sugerir la coexistencia de distintos modelos de cooperación en salud internacional, aunque hagan falta más investigaciones al respecto que procuren definir y establecer relaciones respecto a los modelos identificados. Estos son mostrados aquí apenas de manera muy sucinta y general: por una parte, aquel que agrupa las instituciones multilaterales del área (OMS, OPS, etc.) y, por otra parte, el modelo relacionado con instituciones privadas, entre las cuales cabe resaltar la Fundación Rockefeller, cuyo participación en diversos contextos nacionales puede resultar controversial a lo largo del siglo XX, tal y como se puede ilustrar, entre una cantidad importante de autores vinculados al tema en el ámbito latinoamericano, en el trabajo de Quesada (2018) donde correlaciona la situación de desidia estatal que experimentaba Chile, entre 1940 y 1970, y el programa agrícola implementado por parte de la Fundación Rockefeller en dicho país; de modo especial, el autor cuestiona el enfoque reduccionista de esta institución, para la cual "los problemas que tenía la agricultura chilena eran particularmente técnicos (Quesada, 2018: 216).

### **De la medicina tropical al modelo de salud internacional**

La medicina tropical, cuyo modelo se basa en la relación parásito-vector (Caponi, 2002; Kropf,

---

2 Es una categoría comúnmente utilizada por Habermas (1986; 2000) para referirse al saber técnicamente utilizable, es decir, factible de aplicación.



2009), viene a significar una etapa importante en la historia de la salud a escala global, considerando el enorme influjo que realizaron las principales potencias de Europa occidental y Estados Unidos con el fin de poder ejercer un control más efectivo sobre sus espacios coloniales o hinterland (áreas de influencia). Un paso importante en este sentido se puede identificar a fines del siglo XIX cuando se fundan las escuelas de Medicina Tropical de Liverpool y Londres (1898 y 1899 respectivamente), las cuales, de acuerdo a De la Flor (2009: 58): "...contribuyeron a desarrollar una rama científica conocida como Medicina Tropical dedicada al estudio de las enfermedades que frenaban el desarrollo en las colonias europeas de África y Asia".

El énfasis dado en la creación de espacios para el estudio y control de patologías endémicas del área intertropical da cuenta de la competencia imperial europea por la conquista de nuevos territorios y sus recursos que se ubicaban en esta área geográfica; procurándose, en consecuencia, tal y como lo designan Cueto y Zamora (2006: 15-16) al hacer referencia al caso de Inglaterra y las escuelas fundadas entonces, de una estrecha vinculación "entre la sanidad marítima, la medicina tropical y los intereses gubernamentales y económicos del imperialismo". En este escenario, se puede entender mejor el surgimiento, además de las escuelas del imperio británico arriba nombradas, del establecimiento de otras instituciones tropicales: la del imperio alemán (*Deutsches Reich*) el *Instituto para enfermedades tropicales y marítimas* en 1900, ubicado en Hamburgo; en Bruselas, la *Escuela de Medicina Tropical* creada en 1906; y en Francia, la *Escuela Principal del Servicio de Salud de la Marina*, emplazada en la ciudad de Bordeaux, se combinan con los 15 institutos Pasteur emplazados en Outre-mer junto a la *École du Pharo* (Instituto de medicina tropical

del servicio de salud de la armada) inaugurada en Marsella (Richard-Lenoble, Danis y Saliou 2013: 1360). De este modo, se configuraba una masa experta dedicada a aplicar las técnicas de Pasteur, se trata de los "pasteurianos de ultramar", como los denomina Caponi (2002), los cuales tendrán una relación de dependencia epistémica respecto a los bacteriólogos o microbiólogos metropolitanos, considerando que:

Lo que los pasteurianos de ultramar no podían integrar al santuario del laboratorio era la perspectiva naturalista, esos estudios de campo que permitieran observar la especificidad de esos seres intermediarios que garantizaban la transmisión de esas enfermedades que no podían ser transmitidas por contacto directo con el enfermo o por los canales clásicamente estudiados por los microbiólogos, aire, agua, ropa, objetos. (Caponi, 2002: 130)

Se puede ilustrar el papel de las escuelas de medicina tropical en el marco colonialismo francés por su determinante influencia en la investigación, prevención y control de las enfermedades denominadas *exotiques* y sus riesgos para la salud colonial, como bien lo resume Heraut, 2006: 381): "Si l'École de Bordeaux fut la colonne vertébrale du Service de santé colonial, l'École d'application du Pharo à Marseille, qui ouvre ses portes le 1er février 1907, en a été le cerveau et le coeur"<sup>3</sup>.

Por otra parte, es necesario precisar que en los inicios del siglo XX, una vez consolidado el enfoque biomédico implantado en el continente americano, se observa un redimensionamiento de la salud tropical, hasta entonces vinculada al imperialismo

---

3 Traducción libre del francés: "Si la Escuela de Bordeaux fue la columna vertebral del Servicio del salud colonial, la Escuela de aplicación del Pharo en Marsella, la cual abrió sus puertas el 1 de febrero de 1907, ha significado el cerebro y el corazón".



europeo. Vendría a significar un cambio epistémico si observamos que los científicos se enfocarán no sólo en el mundo de microorganismos que muestra el microscopio puertas adentro del laboratorio y las medidas de saneamiento ambiental, como las practicadas en Cuba y Panamá para controlar los mosquitos, sino que comienzan a prestar atención al espacio social; tal como se desprende de los trabajos realizados en torno a la enfermedad de Chagas en Brasil, específicamente entre la segunda y tercera décadas del mismo siglo cuando se plantea que, de acuerdo a la investigación sobre el tema realizada por Kropf (2009), esta patología es definida como un hecho científico y, al mismo tiempo, como un problema social. De este modo, se ampliaba el foco de análisis respecto a la enfermedad en la primera mitad del siglo XX, en el cual se insertan las epizootias; en tanto que, en el marco de un balance progresivo respecto a la historia de la salud, puede observarse cómo se integra a este proceso la institucionalización de la cooperación en salud internacional cuando promediaba el mismo siglo.

En cuanto a lo contextual, en América, los Estados Unidos (EEUU) comenzaron de manera progresiva a ejercer una fuerte influencia en los asuntos del continente americano desde finales del siglo XIX, aspecto que se trasluce, bien por las intervenciones directas o por el tutelaje ejercido sobre buena parte de los Estados de América. Es así que se combinan la diplomacia del garrote (*big stick diplomacy*) con la *diplomacia del dólar* para orientar las relaciones interamericanas (ver Rouquié, 1998: 428). Un ejemplo en este sentido se encuentra en la fase de intervenciones directas realizadas en el Caribe y Centro América durante el primer tercio del siglo XX: Cuba (1898 y 1906), Nicaragua (1912), Haití (1915) y República Dominicana (1916); acotando que la duración de dichas intervenciones, variable en

cada caso, se extendió hacia el final del primer tercio del siglo pasado, luego que el presidente Franklin D. Roosevelt decidiera modificar la política exterior de Washington respecto a las naciones ubicadas al sur de su país; ello debido al costo político que acarrea y los sentimientos antiestadounidenses que suscitaba; así se dio inicio, en 1933, la *política del buen vecino*, con la cual se pretendía atenuar las tensiones (Rouquié, 1998: 428-429).

El estudio del panamericanismo como etapa fundamental en la historia de la América contemporánea constituye un elemento fundamental para entender los hechos y procesos más importantes, ocurridos entre la última década del siglo XX y la primera mitad del siglo XX, en consideración de los elementos arriba mencionados. Así las cosas, el panamericanismo significó la concreción de un primer modelo de cooperación e integración continental en el cual se conjugaron las formas diplomáticas arriba mencionadas: la *diplomacia del garrote* y, a partir del segundo tercio del siglo XX, la *diplomacia del dólar*, a las cuales nosotros añadiríamos la *diplomacia científica* como vector privilegiado de las relaciones internacionales en el marco de una creciente tendencia en las relaciones internacionales: el *smart power* (poder inteligente), el cual se orienta a crear nuevos espacios de intercambio y circulación de conocimientos, mediante programas de intercambios o movilidad entre científicos o académicos —incluyendo becas de estudios o pasantías de investigación—, proyectos de investigación y acuerdos para la formulación e implementación de campañas sanitarias entre otros ámbitos de la cooperación.

De esta manera, al tomar en cuenta los elementos antes descritos y las implicaciones de la modalidad de cooperación desarrollada a través del panamericanismo sobre un ámbito nacional y regional, se puede indicar que esta modalidad





de cooperación llevaba aparejado un proceso de relacionamiento vertical, en sentido Norte-Sur, que procuraba, en último término, la institucionalización de la integración subordinada (ver Góngora, 2014: 30 y ss.).

Por otro lado, a través del modelo propuesto desde los Estados Unidos, que contaba con la cooperación internacional como un aliado clave para su diseminación o influencia, bien por vía de las agencias sanitarias de salud o por vía de la cooperación, se procuraba erigir un modelo alternativo a la medicina tropical europea de tipo colonial; con lo cual se procuraba reflejar de este modo, la posición hegemónica de los Estados Unidos en las relaciones internacionales y, al mismo tiempo, contrarrestar el influjo soviético (Cueto y Zamora 2006).

Así las cosas, los centros europeos dejaban de ser el primer referente de los científicos latinoamericanos, al tiempo que se establecía una gran distancia con el *enemigo ideológico*, representado por el eje soviético. Los autores arriba citados, en este sentido, aducen que:

...los líderes sanitarios norteamericanos buscaron conjugar una propuesta de cooperación en salud internacional con modelos que buscaban el "desarrollo" y la modernización capitalista de los países atrasados o descolonizados como una alternativa al socialismo, que era preconizado por la Unión Soviética. (Cueto y Zamora, 2006: 17)

En la caracterización del modelo sanitario promovido por los Estados Unidos y las principales agencias de cooperación, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), se destaca el énfasis en la erradicación de la enfermedad, en lo curativo, y en la transferencia tecnológica, tal como ocurrió en el caso de la malaria. Así, una fuerte crítica a los programas

verticales iba aparejada con el paulatino declive de la Guerra Fría, junto a la crisis de la hegemonía de la potencia norteamericana, desde fines de los sesenta y principios de los setenta (Cueto y Zamora, 2006). En este momento aparecen fuertes cuestionamientos a estos programas por sus limitados alcances: J.H. Bryan en 1969 (como se cita en Cueto y Zamora, 2006: 28) criticaba que se pretendiera satisfacer las necesidades básicas de salud con equipos rociadores de DDT e inyectoras para vacunas. En general, de acuerdo a los detractores del modelo sanitario de tipo vertical del periodo de posguerra, se requería un enfoque más inclusivo que prestara mayor atención a las condiciones de vida (el entorno social, ambiental, y la nutrición).

En este marco de la salud internacional del continente americano, el cual era impulsado por la gravitación que ejercían en el orden internacional, fundamentalmente, la diplomacia estadounidense y las instituciones multilaterales del área de la salud, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OMS, subyace una base de cooperación para la circulación de conocimientos en el campo de la salud pública buscando, al mismo tiempo, crear políticas y programas que permitan contener o erradicar las enfermedades que signifiquen un riesgo para la población, de allí que la salud ambiental y las epizootias sean incluidas en las agendas de la diplomacia. Se trata así una construcción de una concepción más amplia de la salud, donde el entorno ambiental y sus componentes constituyen un elemento central de la nueva agenda de la salud internacional, de allí la preocupación que surge por las epizootias, como se verá enseguida en el caso venezolano.



## La salud ambiental y las epizootias en Venezuela en el marco de la cooperación internacional. Una aproximación

La salud ambiental constituye una categoría útil para el estudio de la salud y la medicina, en nuestro estudio está vinculada a las condiciones externas al ser humano, de manera análoga a la expresada actualmente por la OMS:

La salud ambiental está relacionada con todos los factores físicos, químicos y biológicos externos a una persona. Es decir, que engloba factores ambientales que podrían incidir en la salud y se basa en la prevención de las enfermedades y en la creación de ambientes propicios para la salud. (OMS, 2015; en *Temas de salud: salud ambiental*)

Como parte de la salud ambiental es considerado en nuestro estudio la sanidad animal y, por ende, lo relacionado con las epizootias. Cabe resaltar en este sentido el papel de la cooperación internacional en la temprana conformación de la Organización Mundial de Salud Animal (Denominada por sus siglas OIE, Oficina Internacional de Epizootias), fundada en 1924 mediante un convenio internacional suscrito por 28 estados, el cual fue ratificado en 1927 cuando se decide la publicación de un Boletín. Al año siguiente se realizó la primera Conferencia Científica que tuvo entre sus resultados el establecimiento de las bases normativas que orientarán el control y vigilancia sanitaria a nivel internacional, declarando en este sentido que: “los únicos documentos sanitarios que pueden ofrecer suficientes garantías a los importadores son los que emanan de naciones dotadas de servicios sanitarios correctamente organizados.” (OIE, 2015; en *Breve historia*). Entre otros hitos importantes de la OIE en el marco de la diplomacia científica se pueden

mencionar los acuerdos firmados con los dos organismos especializados de las Naciones Unidas: con la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (1952) y la OMS (1960); también se destaca el acuerdo oficial con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), suscrito en 1993.

La cooperación internacional en el caso venezolano contó en sus inicios con el asesoramiento técnico en la primera mitad del siglo XX de parte de científicos o académicos provenientes fundamentalmente del Norte, sin soslayar los científicos o expertos provenientes de otros lugares de Suramérica; pero también hay que rescatar, en segundo término, el papel de las distintas organizaciones o instituciones insertas en distintas formas de colaboración en el plano internacional. En este sentido, podemos citar, a modo ejemplo, a Henry Pittier y Derald Langham, este último es conocido como el primer especialista en el tema de la agricultura en prestar ayuda técnica en el país<sup>4</sup>; en el segundo caso, en el plano institucional, se encuentra la Fundación Rockefeller, ente privado que contribuyó a la creación del laboratorio de análisis de aguas de la Oficina de Sanidad Nacional. Esta fundación también prestó apoyo en la investigación de la malaria y la anquilostomiasis, así como en las actividades de la construcción de acueductos, cloacas y letrinas. Sus actividades directas con el ejecutivo gomecista duraron hasta el año 1927, para dedicarse luego a asesorar de modo informal en las *Jornadas Sanitarias* entre 1928 y 1929 (Freites, 1996: 190).

Hay que tomar en cuenta que la Fundación

---

4 Sobre Langham ver VESSURI, Hebe (1994). “Foreign Scientists, the Rockefeller Foundation and the Origins of Agricultural Science in Venezuela”. En: *Minerva*, Vol. 35, Nro. 3, pp. 267-296.



Rockefeller manejaba un portafolio bastante amplio de temas y que actuaba en consonancia a la política de Washington (Vessuri; 1996: 291). En Venezuela, los Rockefeller tenían presencia en mundo de los negocios a través de su filial *Creole Petroleum Corporation* y crearon la Compañía de Fomento Venezolana, una de las primeras en su tipo en América Latina; dicha compañía se dedicó al sector agroalimentario durante la década de los cuarenta. El ostensible interés por el tema agrícola de la Fundación Rockefeller se manifestaba por los estrechos vínculos que mantenía con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Vessuri, 1996: 291).

En este contexto, hay que resaltar el énfasis puesto por los Ministerios de Agricultura y Cría (MAC) y Sanidad y Asistencia Social (MSAS) para asignar becas de visitas o estudios en el exterior. En el caso del MSAS, el número de becarios fue de 63 en el lapso 1936-1948, de los cuales 41 fueron para cursos de posgrado. Estados Unidos fue el país que recibió la mayor parte de los becarios (70%), destacando la Universidad de John Hopkins como centro para cursar los estudios de posgrado. La fundación Rockefeller fue la principal institución foránea conocida por brindar cooperación en este sentido en Venezuela. No obstante, también la Oficina Panamericana asignó algunas becas (Ruiz Calderón, 1997: 137-139).

Los resultados de la aplicación de una estrategia integral dentro de una política de modernización rindió sus frutos: se mejoró ostensiblemente la salud de la población, así para el año 1952, el reconocido y político venezolano, Arturo Uslar Pietri, reflexionando al respecto señalaba que la transformación social y económica de Venezuela no se debía tanto a la producción petrolera sino principalmente a la Venezuela sin malaria, con lo cual quiso significar lo acertado de las políticas instrumentadas en materia de higiene pública (Ruiz

Calderón, 1997: 143).

En la documentación revisada en la cancillería venezolana con relación a las medidas sanitarias tomadas a mediados del siglo XX en el contexto internacional sobresalen aquellas destinadas a la salud ambiental. En este sentido, el control de los barcos, epidemias, nutrición, salud en regiones fronterizas y las epizootias de cerdos y ganado bovino ocuparon un lugar central en la agenda de la política internacional en el periodo que estudiamos, en la primera mitad del siglo XX. Asimismo, destaca una intensa agenda de congresos académicos e institucionales con relación al tema de la salud y la medicina. Entre las diversas medidas sanitarias que destacan en los expedientes del archivo de la cancillería en este periodo se encuentran la fluoración del agua y la pasteurización de la leche; así en el primer caso encontramos como la fluoración del agua ya se aplicaba desde 1945 en países como Estados Unidos, mientras que en el año 1957 un expediente daba cuenta de una Reunión del Comité de Expertos en Cuestiones de Salud Pública que se relacionan con la fluoración del agua; esta reunión tuvo lugar en Suiza con el auspicio de la OMS (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, en adelante AMRE, 1957: Doc. 1-177-57).

Del mismo modo, y para tener una referencia de los inicios de la pasteurización de la leche en nuestro continente, podemos citar cómo en 1950 esta técnica se comenzaba a normar en Cuba, tal como se desprende de una nota diplomática enviada desde La Habana al Ejecutivo venezolano, específicamente al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en la cual se daba cuenta de un proyecto ley que declaraba obligatoria la pasteurización de la leche de vaca en la nación antillana (AMRE, 1950: Doc. 246, 01384).

Entre los expedientes revisados en la Cancillería venezolana seleccionamos dos casos



relacionados con las epizootias, a través de los cuales podemos tener una aproximación a las condiciones de salud ambiental generales en épocas relativamente cercanas: 1929 y 1953, pero entre las cuales medió la Segunda Guerra Mundial. En 1929 tenemos el caso de las medidas sanitarias existentes en Venezuela concernientes a la ganadería vacuna, en ocasión de la exportación a la Guayana Francesa de ganado en pie. En el segundo, 1953, se hace referencia a las medidas sanitarias tomadas en Venezuela contra la exantema vesicular de cerdo (en adelante EVC). De este modo, a continuación presentaremos de manera sucinta ambos casos a objeto de poder una aproximación al clima sanitario venezolano durante el periodo arriba referido.

### **Las epizootias en el periodo de entreguerras: un caso de las condiciones sanitarias de 1929 y la exportación de ganado vacuno hacia la Guayana Francesa**

En el periodo de entreguerras observamos cómo ya a nivel gubernamental existía en este periodo, de parte del poder estatal, un interés particular por la salud animal en Venezuela, de lo cual da cuenta la documentación revisada. Lo cual se puede explicar en buena medida por capacidad de exportación de ganado vacuno de la Venezuela, aspecto que implicaba un clima sanitario adecuado, es decir, el sostenimiento de un sistema sanitario concerniente a la salud animal. Una acotación importante en este contexto, guarda relación con el hecho que es en este momento, hacia finales de la década de los veinte del régimen gomecista, en el que se inauguraba la era petrolera en el país, al tiempo que el ramo agropecuario pasaba a un segundo plano dentro del ámbito productivo del país.

En este contexto, se puede observar en el caso venezolano el surgimiento o emergencia

de un servicio veterinario en el orden institucional, rasgo que reviste un carácter muy importante si observamos que, en el orden internacional, la policía o vigilancia de las epizootias era apenas incipiente si tomamos en cuenta que la principal organización mundial surgida para este fin -la OIE- fue fundada en 1924; mientras que en el contexto interamericano habría que esperar hasta 1956 para crear el Centro Panamericano de Zoonosis (CEPANZO), instancia impulsada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en acuerdo con el Gobierno argentino para desarrollar actividades de prevención, control y profilaxis de zoonosis: elaboración de productos biológicos, investigación, asesoramiento técnicos, etc. El CEPANZO fue clausurado en 1991, al tiempo que el Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ), cuya sede también se ubicaría en Argentina, sería el encargado de dar continuidad a las funciones del Instituto precedente (OPS, 1992: 183).

### ***El “Veterinario de los Llanos” y su papel en la etapa previa a la institucionalización de la ciencia médica veterinaria. Las epizootias en la Venezuela de la década de los veinte***

En la documentación revisada se puede observar cómo los requerimientos de las autoridades de la Guayana Francesa estaban dirigidos a conocer las garantías sanitarias del ganado vacuno a importar desde Venezuela, para lo cual el gobierno venezolano responde en nota diplomática, fechada el 26 de abril de 1929, al Encargado de Negocios de Francia en Venezuela una serie de preguntas orientadas a presentar un cuadro general de los servicios veterinarios, según comunicación remitida por el representante diplomático francés el 23 de febrero del mismo año. Vale acotar en este sentido que la profesionalización de la disciplina veterinaria no



comenzaría a desarrollarse sino a partir de la década de los treinta (Ver Freites, 2008, 1999; Trujillo Mascia, 2010; y González Salinas, 2011). Así por ejemplo, de acuerdo a la comunicación diplomática revisada, el gobierno nacional reconocía la existencia de las siguientes epizootias: Fiebre carbunclosa, carbunco sintomático y diarrea contagiosa de becerros. Otro elemento que resalta, es la inexistencia de oficinas veterinarias en los puertos de embarque; y, en su defecto, se cuenta con los servicios de un “veterinario de los llanos”, cuya labor se describe en el tono siguiente:

...existe un Veterinario dependiente de la Oficina Central de Sanidad Nacional, que constantemente recorre los Llanos y lugares infectados, previniendo y curando las afecciones que se presentan en el ganado y a quien la Sanidad Nacional provee de todos los elementos necesarios para ellos; además, en todos los lugares limítrofes hay personas que conocen las enfermedades del ganado. (AMRE, 1929: Doc. 219, s/n, “Memorandum. Epizootias reinantes en Venezuela”)

Por otro lado, y aun cuando en la documentación remitida por la Sanidad Nacional no se dé respuesta de manera explícita respecto a la posibilidad de expedir certificaciones “de que el ganado es originario de sitios salubres, no inficionados por la epizootia”; tampoco se hace referencia a la disponibilidad de “sueros o vacunas para el tratamiento de las reses en el curso del viaje, [en] caso de sobrevenir una epidemia”. Ante estas interrogantes formuladas por la diplomacia francesa, las autoridades venezolanas responden que: “Además de aquellas atribuciones, el Veterinario de los Llanos tiene instrucciones para no permitir la venta ni la exportación del ganado enfermo” (AMRE, 1929: Doc. 219, s/n).

Entre las distintas consideraciones que pudiéramos hacer respecto del análisis del presente caso, nos llama la atención, en primer lugar, la existencia de un servicio veterinario apenas incipiente, quizá poco acorde con las necesidades exportadoras del momento, tomando en cuenta que con una periodicidad mensual se exportaban 300 reses a la Guayana Francesa, una cantidad significativa, aunque no se reporta en la documentación desde qué fecha se venía realizando tal actividad. En segundo término, en la documentación revisada no se reporta la existencia de una epizootia que tuviera un impacto significativo sobre la ganadería nacional, a partir de lo cual se puede inferir la existencia de un clima sanitario capaz preservar la alimentación proteínica de origen animal, la actividad agropecuaria nacional y la exportación vinculada a la misma. Asimismo, se puede verificar la buena salud bovina nacional al menos hasta dos décadas más tarde, cuando se comprueba la llegada de la fiebre aftosa a Venezuela (sobre la llegada de la epizootia a Venezuela ver Freites, 2008).

Finalmente, es importante agregar que en la revisión bibliográfica sobre el tema no se encontraron referencias que permitieran complementar nuestro análisis sobre la situación de las epizootias en el periodo de entreguerras, de allí que resulte recomendable ahondar en la investigación documental para poder realizar un cuadro más amplio acerca de la sanidad animal en el marco de la historia de la ciencia y de la salud en Venezuela.

### **Las medidas sanitarias contra una epizootia: la defensa del exantema vesicular de cerdo en 1953**

En el periodo de la Guerra Fría —orientado por un orden bipolar a escala mundial—, encontramos en comparación en el periodo de entreguerras,



un sistema de salud ya establecido en cuanto a la sanidad animal en Venezuela. Para este momento, ya el país se hallaba enrumado de manera decisiva hacia la consolidación de una cultura científica, aspecto que comprende la institucionalización de la ciencia. Así, en el decenio 1950-1960 ya el país cuenta con una capacidad humana y material creada disponible para mayores tareas, por lo que a partir de entonces la ciencia es, en sí misma, objeto de atención; de este modo, se comienza a entender que es necesario hacer esfuerzos de mediano y largo para su desarrollo.

Es así que surgen instituciones como ASOVAC (Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia), la Fundación Luis Roche, el IVINIC (predecesor del IVIC); en el plano formativo, se amplía la oferta universitaria con la fundación de nuevos recintos para los estudios de pregrado, así como la creación de institutos de investigación y nuevas cátedras de ciencias experimentales y ciencias sociales: se crean las universidades Católica Andrés Bello (1951) y Santa María (1953); en la UCV (Universidad Central de Venezuela) surgen las escuelas de Estadística (1950), Estudios Internacionales (1950), Sociología y Antropología (1951), Petróleo (1951) y los institutos de investigación como el Anatomopatológico (1954), los de Medicina Veterinaria y Experimental (1955) y de Producción Animal (Agronomía, 1955). Otro paso importante en el campo educativo fue la creación de la Facultad de Ciencias en 1958; finalmente, hay que incluir los estudios de ingeniería en petróleo, economía y agronomía que se crearon en LUZ (Freites, 2002: 231-232).

En este contexto, se puede constatar la existencia, al final de la década de los sesenta, de un aparato científico y técnico capaz de hacer frente a las amenazas a la salud pública, tal y como se desprende del hecho de los logros alcanzados a través

de la campaña de la erradicación de la malaria; en este sentido se resalta la contribución del esquema de colaboración entre la ciencia y la tecnología vinculada a la salud en el ámbito nacional e internacional que lograron converger en la reducción a 0,0 la tasa de mortalidad por malaria para el año 1962, cuando en el periodo 1941-1945 era de 109 por 100.000 casos, (según datos de Otero, Sifontes y Sucre -1986, como se cita en Gutiérrez, 1992: 100). Los alcances logrados por la campaña de erradicación del paludismo para entonces infundieron un sentimiento cargado de optimismo y patriotismo a la nación venezolana, si vemos las interpretaciones surgidas de este hecho: para el intelectual Arturo Uslar Pietri, por ejemplo, afirmaba que:

La transformación social y económica que está sufriendo nuestro país en el presente no es puramente la consecuencia de una Venezuela con petróleo, sino en gran parte de la Venezuela sin Malaria... extraordinaria hazaña realizada por venezolanos para Venezuela. (como se cita en Gutiérrez, 1992: 100)

De manera similar se refieren Arnaldo Gabaldón (en 1956) y la investigadora Ana Teresa Gutiérrez (en 1992) cuando dan cuenta de la ruptura en la historia de Venezuela como consecuencia de la erradicación de la epidemia en el país. De esta manera, para Gabaldón: "Vicente Lecuna insinuaba dividir la Historia Republicana de Venezuela en dos épocas; de la independencia hasta la erradicación de la malaria y de la erradicación de la malaria en adelante" (como se cita en Gutiérrez 1992, 105); en tanto que Gutiérrez, en tono semejante, pero enfatizando el uso de la tecnología de la salud, específicamente el DDT, como factor de cambio histórico al plantear que "...la historia de la investigación sobre malaria en Venezuela podemos



dividirla en dos época: antes del DDT y después del DDT” (Gutiérrez, 1992).

Resumiendo, en este contexto se puede verificar cómo la erradicación de la epidemia de la malaria significó un cambio histórico trascendental en la mentalidad de muchos venezolanos, pues se interpretaba como el triunfo sobre un enemigo común para la nación, que se evidenciaba en la pérdida en un número importante de vidas humanas. De igual modo, se puede destacar en este sentido el reconocimiento social que alcanzaba la ciencia y la tecnología, derivado de las necesidades apremiantes de la Venezuela moderna ante las amenazas planteadas por las epidemias, en virtud de lo cual la biomedicina y la tecnología en salud (incluyendo la ingeniería sanitaria) eran llamadas a formar un papel determinante en la relación hombre-medio(ambiente). Otro eslabón a ser incorporado en esta relación estaría vinculado a la sanidad animal, tal como se puede destacar a partir de la fundación de instituciones académicas de formación e investigación en el área veterinaria, tal como lo referimos arriba, aspecto que va aparejado al proceso de institucionalización de las demás disciplinas científicas conexas, a saber, las ciencias naturales y de la salud y medicina.

En consecuencia, cuando nos aproximamos al periodo de posguerra, Venezuela ya cuenta al inicio de la década de los cincuenta con una masa crítica en las distintas áreas de la salud y la medicina, por cuanto la salud animal ya comienza a ser un tema sensible, no sólo desde el punto de vista de los riesgos que significaban para la actividad ganadero en campo de la exportación, como lo vimos en el caso presentado arriba referido a la exportación de reses a la Guayana Francesa en 1929, sino de los riesgos asociados a la salud y la alimentación locales, de allí que las autoridades o gobiernos de turno

prestaran especial énfasis en las observancia de las previsiones sanitarias pertinentes, especialmente en el caso del manejo de productos alimenticios derivados de animales domésticos. En este marco histórico se inserta el caso de describiremos de manera sucinta, concerniente a la epizootia que afectaba en otras latitudes a la ganadería porcina.

### ***El alerta de la Oficina Internacional de Epizootias para evitar la propagación del EVC. Medidas preventivas tomadas por Venezuela.***

La documentación revisada en este caso da cuenta de las medidas sanitarias implementadas por las autoridades nacionales para preservar a la población del riesgo para la salud que representaba la importación de cerdos y sus derivados desde los Estados Unidos como consecuencia del exantema vesicular (EVC)<sup>5</sup>. Así, el Ministerio de Agricultura y Cría, a través de su titular, Alberto Arvelo Torrealba, presenta las resoluciones tomadas por su despacho, conforme a la Ley de Sanidad Animal y Vegetal, vigentes en el país. En consecuencia, se establecen restricciones para la importación de cerdos vivos y sus derivados crudos.

Es importante resaltar en este sentido que la resolución tomada por el gobierno nacional de turno, presidido por Marcos Pérez Jiménez, tuvo como punto de partida las advertencias emanadas por la Oficina de Internacional de Epizootias (OIE), en las cuales se señalaba que los Estados Unidos estaba siendo afectados por el EVC y que, además, la Oficina de Industria Animal del Departamento

---

5 El exantema es definido por la Asociación de Salud Animal de los Estados Unidos como: “una enfermedad febril aguda de los cerdos ocasionada por calicivirus y caracterizada por fiebre y vesículas con erosiones subsecuentes en la boca y en la trompa, patas y pezones” (USAHA, 2000: 308).





de Agricultura en Washington implementó medidas federales de cuarentena en varios estados. Es así que, en consecuencia, en el primer artículo de la resolución venezolana de manera expresa se determinara que: "Se prohíbe la importación de cerdos vivos, productos crudos derivados de cerdos y alimentos para animales que contengan materiales de cerdo y alimentos para animales que contengan materiales de cerdo, procedentes de los Estados Unidos de América", En el mismo texto, no obstante, se establecen las excepciones del caso en el artículo Nro. 3, la cuales son enumeradas de la manera siguiente:

- a) La manteca de cerdo, cuando haya sido preparada por fusión de la manteca cruda (manteca en rama); Los jamones sin huesos conservados por cocción (*sic*) o enlatados por procedimientos que requieran temperaturas no inferiores a 70° C; c) Los alimentos de origen porcino cuya preparación exija someterlos a altas temperaturas, y los que sean envasados en recipientes de lata cerrados al vacío. AMRE 1953, s/n; texto de la Resolución enviado al Cónsul de Venezuela en Boston, William J. La Pay)

De igual modo, cabe resaltar la participación de las autoridades sanitarias respectivas, tanto en los Estados Unidos como en Venezuela, para el control y cumplimiento de las normas establecidas en el área de la salud animal, lo cual da cuenta de la experticia o grado de profesionalismo que debía alcanzar el gremio veterinario en estos casos, a juzgar por el tono de los requerimientos técnicos formulados en el texto conforme a las medidas tomadas. Por otro lado, las exigencias planteadas para el caso de los exceptuados de las medidas, planteadas arriba en el artículo 3, dan cuenta de los avances alcanzados respecto al tema de la nutrición y la higiene de los alimentos, sujetos a controles técnicos por parte del

Estado venezolano.

En este marco, en el artículo Nro. 4 de la Resolución se especifica que, del lado estadounidense, los productos porcinos que puedan ser exportados a Venezuela deberán contar con la certificación correspondiente emitida por "las autoridades veterinarias federales de los Estados Unidos", expresando que son productos aptos para el consumo interno de la nación norteamericana y, además, "que han sido sometidos a un proceso térmico de conservación y envase, que les garantiza como exentos del virus vivo del Exantema Vesicular del cerdo". El certificado al que se refieren era expedido por los Inspectores de carnes de la Oficina de Industria Animal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Al tiempo que, del lado venezolano, se planteaban las sanciones en caso de hacer caso omiso a lo estipulado en la normativa, tomando como referente la Ley sobre Defensas Sanitarias Vegetal y Animal; de igual modo, se prevé la activación del Servicio Portuario de Higiene y Sanidad Animal, en el caso del ingreso de los productos porcinos que no se encuentren avalados por la certificación correspondiente, para llevar a cabo el decomiso y la incineración de tales productos (AMRE, 1953: s/n; texto de la Resolución enviado al Cónsul de Venezuela en Boston, William J. La Pay).

En el análisis de este caso, podemos destacar el importante papel que jugó la OIE en plano de la cooperación internacional, en el sentido de comunicar oportunamente a los distintos gobiernos acerca de las enfermedades del ganado que pudieran estar afectando en un país o territorio determinado, tal como lo vimos en el caso de la EVC, con el fin de evitar la posible propagación de la epizootia hacia otros lugares, al tiempo que se procura preservar a la población del contagio de enfermedades en los grupos humanos. Asimismo, es importante destacar



cómo la respuesta de las autoridades perezjimenistas evitó de manera efectiva el ingreso de esta enfermedad al territorio nacional, de acuerdo a la Resolución formulada por el Ministerio de Agricultura y Cría y las medidas preventivas contenidas en la misma. En este sentido, es importante agregar que en nuestra revisión bibliográfica y documental no se encontraron referencias posteriores del caso, al menos en tiempo inmediato, donde se diera cuenta de la aparición del EVC. Asimismo, es importante acotar que la Exantema Vesicular de Cerdo sólo se propagó en los Estados Unidos, de donde fue erradicada en el año 1959, y se declaró entonces como una enfermedad exótica (USAHA, 2000: 308).

Finalmente, se considera importante resaltar que, de acuerdo a la revisión bibliográfica realizada del tema, es casi inexistente la historiografía asociada a la salud pública animal en el caso venezolano, en contraste con la salud pública vinculada a la humana o social, en la cual existe un tratamiento importante tanto en lo cualitativo como cuantitativo en la historiografía correspondiente, cubriendo en este sentido distintos periodos y temas, especialmente en el campo epidemiológico. Un contraste en este sentido ocurre en el caso de la historia de la salud pública animal, o en otras palabras, la epidemiología veterinaria, una historia por escribir. No obstante, es fundamental referir los estudios del campo realizados por Naudy Trujillo Mascia, José Antonio León Arenas, y Yajaira Freitas, enfocados en la reconstrucción de la profesión veterinaria en Venezuela en sus distintas fases: desde sus antecedentes e implantación, hasta su desarrollo.

### Consideraciones finales

- En el estudio exploratorio del tema destaca la valoración de la diplomacia científica como

pilar fundamental para la vigilancia, prevención y control de las epizootias, lo cual se ha traducido en una incidencia favorable para la salud pública y ambiental, evaluada en términos generales en el caso venezolano. En este marco se destaca el papel de organizaciones internacionales, como la OIE, el sentido de comunicar sobre las epizootias que se encuentran en un lugar o país determinado para evitar los riesgos de propagación.

- La preservación de la salud pública deviene en un asunto de interés central en las relaciones internacionales en el periodo de posguerra, como se desprende de la documentación revisada en el archivo de la cancillería, en atención al seguimiento y medidas tomadas por las autoridades venezolanas en el caso de requerir información a través del cuerpo diplomático sobre la situación de las epidemias en otros países, aspecto que se complementa con la disposición de cooperación de los pares en los países insertos dentro un esquema de relación bilateral, como se vio en los casos revisados arriba.

- Se considera fundamental abordar el tema de la salud pública desde una perspectiva más inclusiva, en la cual se puedan integrar la salud animal, la salud ambiental y la salud humana o social; considerando el contexto histórico institucional y social como factores que inciden en la construcción de los modelos de salud en el marco de la cooperación internacional.

### Referencias bibliográficas

ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (AMRE), Caracas.

ARMUS, Diego (2002). "La enfermedad en la historiografía de América Latina moderna".

En: *Asclepio*, Vol. 54, Nro. 2, pp. 41-60.

ARMUS, Diego (2010). "¿Qué historia de la salud y



- la enfermedad?" En: *Salud Colectiva*, Vol. 6, Nro. 1, pp. 5-10.
- AMRE. 1957. "Reunión del Comité de Expertos de las cuestiones de Salud Pública que se relacionan con la Fluoración del Agua". Sección: Dirección de Política Internacional, Asuntos multilaterales. Documento 1-177-57.
- AMRE. 1953. "Referente a las medidas sanitarias para la defensa del exantema vesicular del cerdo". Sección: Dirección de Consulados. Documento 706.
- AMRE. 1950. "Decreto que obliga a la pasteurización de la leche en y otras medidas sanitarias". Sección: Dirección de Política Internacional, Asuntos bilaterales. Documento 248, 01384.
- AMRE. 1929. "Medidas sanitarias que existen en Venezuela, con respecto al ganado vacuno, que se exportará para la Guayana Francesa". Sección: Dirección de Política Internacional. Documento 219.
- CAPONI, Sandra (2003). "Coordenadas epistemológicas de la medicina tropical". En: *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, Vol. 10, Nro. 1, pp. 113-149.
- CUETO, Marcos y ZAMORA, Víctor [eds.] (2006). *Historia, salud y globalización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- CUETO, Marcos (2013). *La salud internacional y la Guerra Fría: erradicación de la malaria en México, 1956-1971*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DE LA FLOR, José Luís (2009). "Las relaciones conocimiento-poder como base para una genealogía de la cooperación internacional en salud con África". En: *Nova África*, Nro. 25, pp. 55-79.
- FREITES, Yajaira (1996). "Auge y caída de la ciencia nacional: la época del gomecismo (1908-1935)". En: ROCHE, Marcel [comp.]. *Perfil de la ciencia en Venezuela*. Caracas: Fundación Polar. Tomo 1.
- FREITES, Yajaira (2002). "Ciencia y Tecnología". En: *Venezuela enciclopédica temática*. (Círculo 1). Caracas: Círculo de lectores.
- FREITES, Yajaira (2008). "Relaciones científicas de medicina veterinaria venezolana con sus pares latinoamericanos: México y el Cono Sur (1933-1955)". En: *Historia, Ciência, Saúde - Manguinhos*, Vol. 15, Nro. 2, pp. 497-518.
- GÓNGORA A. Juan C. (2014). *Entre la integración subordinada y la cooperación horizontal: modalidades cambiantes de la cooperación científica en Suramérica, 1989-2009. Estudio de casos: Venezuela, Argentina, Bolivia, y Brasil*. Trabajo de grado presentado para optar al título de Magister Scientiarum, IVIC.
- GUTIÉRREZ, Ana Teresa (1992). "La búsqueda de una ilusión: la investigación sobre la Malaria en Venezuela". En: FREITES Yajaira y TEJERA, Yolanda [comps]. *Tiempos de cambio. La ciencia en Venezuela, 1936-1948*. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, pp. 77-117.
- HABERMAS, Jürgen (1986). *Ciencia y técnica como "ideología"*. Madrid: Tecnos.
- HÉRAUT, Louis-Armand (2006). "La médecine militaire coloniale française. Une aventure médicale de trois quarts de siècle (1890-1968)". En: *Histoire des sciences médicales*, Tomo XL, Nro. 4. Recuperado de: <http://www.biusante.parisdescartes.fr/sfhm/hsm/HSMx2006x040x004/HSMx2006x040x004x0381.pdf>
- HOBBSAWN, Eric (1998). *Historia del Siglo XX*. Traducido por Juan Faci, Jordi Ainaud, y



- Carme Castells. Buenos Aires: Crítica (Grijalbo Mondadori).
- KROPF, Simone Petraglia (2009). "Carlos Chagas e os debates e controvérsias sobre a doença do Brasil (1909-1923)". En: *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Vol. 16, supl. 1, pp. 205-227.
- OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) (2015). *Breve historia*. Recuperado de: <http://www.oie.int/es/quienes-somos/breve-historia/>
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2015). *Temas de salud: salud ambiental*. Recuperado de: [http://www.who.int/topics/environmental\\_health/es/](http://www.who.int/topics/environmental_health/es/)
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (1992). *Pro salute Novi: historia de la Organización Panamericana de la Salud*. Washington, DC: OPS.
- RICHARD-LENOBLE, Dominique, DANIS, Martin y SALIOU, Pierre (2013). "La médecine tropical à aujourd'hui". En: *Bull. Acad. Natle Méd.*, Vol. 197, Nro. 7, pp. 1353-1364. [https://doi.org/10.1016/S0001-4079\(19\)31461-X](https://doi.org/10.1016/S0001-4079(19)31461-X)
- RUIZ CALDERÓN, Humberto (1997). *Tras el fuego de Prometeo. Becas en el exterior y modernización en Venezuela (1900-1996)*. Mérida: CDCHT-ULA / FUNDACYTE-Mérida.
- ROUQUIÉ, Alain (1996). *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*. Paris: Éditions du Seuil.
- QUESADA, Fernando (2018). "Desidia estatal y diplomacia filantrópica: El Programa Agrícola de la Fundación Rockefeller en Chile, 1940-1970". En: MORALES MARTÍN y JESÚS, Juan [comps.]. *Filantropía, ciencia y universidad. Nuevos aportes y análisis sociohistóricos sobre la diplomacia académica en América Latina*. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica Silva Henríquez, pp. 185-219.
- TRUJILLO MASCIA, Naudy (2010). "Aportes para la Historia de la Historiografía Médico Veterinaria Venezolana". En: *REDVET, Revista electrónica de Veterinaria*, Vol. 11, Nro. 3, pp. 1-16. <http://www.veterinaria.org/revistas/redvet/n030310.html>
- USAHA (siglas en inglés de la Asociación de Salud Animal de los Estados Unidos) (2000). *Enfermedades exóticas de los animales*. Edición en CD-ROM de la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, UNAM. Traducido por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Recuperado de: <https://fmvz.unam.mx/fmvz/principal/archivos/Exoticas.pdf>
- VESSURI, Hebe (1994). "Foreign Scientists, the Rockefeller Foundation and the Origins of Agricultural Science in Venezuela". En: *Minerva*, Vol. 35, Nro. 3, pp. 267-296.

**Fecha de recepción:** 15 de noviembre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 25 de noviembre de 2022.



**CRÍTICAS**

# RESEÑA: LA NATURALEZA DEL FASCISMO

REVIEW: THE ESSENCE OF FASCISM

**Benjamín Marín Meneses**

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

benja\_marin21@outlook.com



*Benjamín Marín Meneses es Licenciado en Historia y Maestro en Historia Contemporánea por la Universidad Veracruzana (UV). Además, es estudiante de Doctorado en Humanidades, línea de Historia, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). También se desempeña como Becario de Investigación (2019-2021) en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y como Profesor invitado (2022) en la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca (UACO). Sus temas de interés principales son: filosofía anarquista; historia del anarquismo en México; pensamiento de Michel Foucault; cristianismo primitivo. Sobre lo anterior, cuenta con ponencias y publicaciones en prestigiosas universidades y revistas, nacionales e internacionales.*



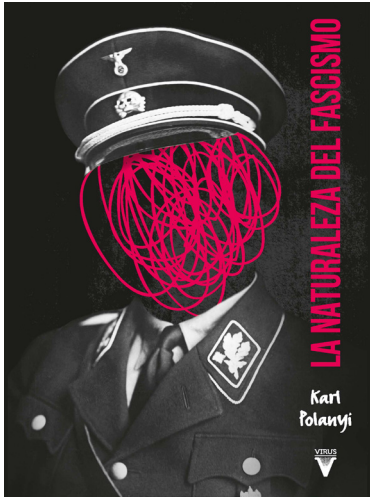
**Resumen** || El libro *La naturaleza del fascismo* (Polanyi, Karl. Selección, traducción y notas de Fernando Soler. Barcelona, España: Virus Editorial. Primera edición: marzo de 2020. 254 páginas. ISBN: 978-84-17870-01-0) narra, de manera magistral, un problema que nos es contemporáneo: el fascismo histórico, aquel que alcanzó éxito y victoria de la mano de Mussolini y Hitler, tiene raíces de interpretación más profundas, mismas que deben ser analizadas porque, pese a su derrota, la maquinaria e ideología fascista no fueron exterminadas. Por el contrario, lejos de sumergirse en el olvido, el fascismo y su naturaleza se encuentran presentes en muchos aspectos cotidianos y sociales. Urge, por ende, comprender sus bases, entender sus postulados, alertar sus movimientos y señalar sus características. Así, al verlas brotar, sabremos distinguir su irrupción y estaremos listos para cuestionarlo. Polanyi nos presenta un manual muy completo de la ideología fascista, permitiendo que el lector pueda entender qué es el fascismo, cuáles son sus orígenes y aspiraciones.

**Palabras clave** || Fascismo, Totalitarismo, Racismo, Karl Polanyi

**Abstract** || The book narrates, in a masterly manner, a problem that is contemporary to us: historical fascism, that which achieved success and victory at the hands of Mussolini and Hitler, has deeper roots of interpretation, which must be analyzed because, despite its defeat, the fascist machinery and ideology were not exterminated. On the contrary, far from sinking into oblivion, fascism and its essence are present in many aspects of everyday life and society. It is therefore urgent to understand its bases, to understand its postulates, to alert its movements and to point out its characteristics. Thus, when we see them emerge, we will be able to distinguish their irruption and be ready to question it. Polanyi presents us with a very complete manual of fascist ideology, allowing the reader to understand what fascism is, what its origins and aspirations are.

**Keywords** || Fascism, Totalitarianism, Racism, Karl Polanyi





**Imagen 1:** Tapa del libro *La naturaleza del fascismo*, de Karl Polanyi (2020). Virus Editorial.

Hace tiempo que el fascismo, como término, ha sido ampliamente difundido, especialmente como herramienta de ataque, a manera de desacreditación, de cualquier movimiento divergente al propio. Es así como, cotidianamente, escuchamos decir que tal o cual gobierno es fascista, éste o aquel grupo político es fascista. El problema fundamental que supone el esgrimir así el concepto es la disgregación y confusión de las ideas que encarna el fascismo ante el ojo público.

Ya hace tiempo que, en cierta medida, el fascismo histórico ha sido superado o, en todo caso, no ha regresado lo suficientemente fuerte para desplegarse dentro de un gobierno. Foucault comentaba que la preocupación ahora debe ser el entender el fascismo personal, el que se encuentra enraizado en todos nosotros y nos hace desear el ejercicio de poder y, en suma, todo lo que nos oprime. Rubén Dri tiene una perspectiva similar: el efecto más perjudicial de la dominación es cuando el dominador se introduce al dominado, pasando el dominado a ser un defensor de la dominación.

Empero, en el momento en que las marchas

supremacistas en Polonia siguen ganando adeptos, en un mundo en que las agrupaciones neonazis se reorganizan e incorporan a los debates políticos, en un contexto en que Giorgia Meloni, ganadora a primer ministro en Italia, demostró en más de una ocasión su admiración por Mussolini, en tiempos en que la extrema derecha realiza congresos para difundir sus propuestas, quizá nos resulte útil entender el génesis del problema, el punto de partida del fascismo histórico, su conformación, sus bases filosóficas; en otras palabras, cada día que pasa resulta más indispensable conocer la naturaleza del fascismo.

Algunos estudiosos clásicos del tema fueron, por dar un par de ejemplos, Juan B. Bergua y Wilhelm Reich. El primero consideraba que el fascismo era el retroceso de todas las formas de vida democráticas; para el segundo, el autoritarismo se constituyó como la piedra primigenia que sostenía la política fascista. Aunque compendiosos y extensos en su análisis, Bergua hace un recorrido meramente histórico, mientras que Reich se centra en aspectos sociológicos y psicológicos.

Un puente necesario, pero obviado por la historiografía, es amalgamar un estudio que desmenuce al fascismo en todas sus dimensiones y expresiones: política, filosofía, menesteres religiosos, interacción y matización respecto a otras doctrinas, sociología y cultura. Karl Polanyi pareciera lograr esa conjunción. La serie de trabajos del filósofo austriaco que compila Fernando Soler nos dejan entender, con una precisión milimétrica, las maneras en las que el fascismo se desarrolla, desde su origen histórico en la malversación de Nietzsche y Hegel, hasta su aspiración futura.

El diagnóstico de Polanyi, pese a ser hecho hace varias décadas, se manifiesta interesante e indispensable si queremos entender el cómo funciona y estructura un movimiento fascista. Primeramente,



a decir de Polanyi, es necesario entender que el fascismo es una serie de ideas, no tiene que ver en exclusiva con un algo en específico, aunque sí tiene aspectos diferenciales que permiten reconocerlo, como lo es la importancia dada a la disciplina y al liderazgo, la priorización del todo frente a sus partes, cuyo valor más entronizado es la nación y el culto a lo nacional porque, con base en el fervor nacionalista, fomenta la unidad total de la sociedad.

El antiindividualismo viene a ser la idea que hace girar el engranaje, porque en un gobierno fascista el Estado es un valor absoluto, el individuo pierde esencia y valía en demérito del funcionamiento social y, por ende, una de sus luchas más encarnizadas, si no es que la más importante, es en contra del individualismo, una suerte de metafísica liberal a ojos del fascismo.

Para Polanyi el fascismo también es una religión, opuesta al cristianismo y a la igualdad de los individuos que viven bajo una perspectiva evangelista de liberación. Aquí entra en juego un par de características asociadas al fascismo: el racismo y el antisemitismo. El racismo, desde la filosofía fascista, es una rama del materialismo que sirve al universalismo organicista; es decir, se debe suprimir cualquier cosa que se encuentre fuera del totalitarismo racial que construye la historia. Y si la nación y la raza son las realidades últimas en la utopía fascista, el choque con la tolerancia racial es inminente. A los judíos, además de observarlos como agrupación que no se sujetaba a la apetencia por una raza superior, se les imputaba ser una contradicción del sistema fascista, en ellos residía la encarnación del reino liberal, tanto por el origen monoteísta que compartían con el cristianismo, como por su organización económica, más cercana al capitalismo individualista.

Polanyi sugiere que el filósofo fascista por excelencia es el austriaco Othmar Spann, quien

detalló en su obra a la sociedad corporativa, donde la libertad se basa en reglas prescritas que sustenten el totalitarismo. Económicamente, el fascismo pugna por asegurar el favor de los propietarios de los medios de producción para dominar las cámaras económicas y e imponer el corporativismo en la sociedad. Esto desemboca inequívocamente, en las tesis de Spann, en una desaparición del Estado político, porque la política entra en desuso, ya no tendría razón el obedecerla porque dejarían de existir las voces encontradas. En su lugar, el Estado se volvería gestor de los cambios monetarios. La economía vive, la política muere.

Spann, en plena consciencia del problema teológico-filosófico con el que entablaría debate, se aseguró de hacer parecer a fascismo como un movimiento revolucionario, porque prometía reformar la sociedad. El nacionalsocialismo aprovechó dichas bases para, a través de un despliegue propagandístico formidable, conglomerar adeptos alrededor de Hitler. Alemania, mediante el uso de Spann, convirtió al fascismo en una religión que se desarrolló plenamente en el enramado social. Su guerra santa, como ya se dijo, lo hizo conflagrar contra el individualismo, negando que el ser humano poseía un alma, porque la idea de alma daba un valor infinito a los individuos.

Spann y otros doctrinarios fascistas recuperaron a Nietzsche y a Hegel para redactar su propia cosmovisión religiosa: de Nietzsche utilizaron el famoso "Dios ha muerto", porque si no existe un Dios, todos los animales tienen una conciencia propia, todos pueden convertirse en dioses o superhombres, y la labor del superhombre, o del animal emancipado de Dios, es construir una sociedad en la que las personas se relacionen y compenetren mediante una esfera totalitaria. De Hegel recuperaron la categoría del todo, pero llevada al extremo. El totalitarismo



proviene del espíritu, no del alma, y el espíritu es la forma metafísica que suplanta al alma, porque no es un dote individual, sino colectivo. La nación tiene el espíritu de la gente, no las almas del ser. Polanyi consideró que el fascismo le quitaba el individualismo anarquista a Nietzsche y reducía a Hegel a un totalitarismo estético.

Todo lo anterior son los estandartes y bastiones que aparecen en el horizonte fascista al momento de asistir a los conflictos bélicos: contra el monoteísmo desde perspectivas religiosas, contra el individualismo en aspectos filosóficos, contra el capitalismo desde el ámbito económico y contra el socialismo en divergencias políticas. Sus expresiones históricas son visibles: la Alemania nazi, la Italia de Mussolini, la España franquista.

Podemos decir, a manera de conclusión, que el trabajo de Polanyi es necesario para entender lo que es el fascismo en el fondo, lo que lo integra y produce; su comprensión dimensiona los estudios sociológicos, históricos y hasta antropológicos. *La naturaleza del fascismo* es, desde luego, un libro indispensable para analizar los tiempos recientes a nivel internacional. Sin embargo, si cabe señalar algún problema, es que el texto resulta reiterativo y redundante; pese a todo el mensaje es claro: el trabajo intelectual no ha terminado, el fascismo sigue siendo objeto de análisis y en los intelectuales recae el estudiar su naturaleza.

**Fecha de recepción:** 23 de diciembre de 2022.

**Fecha de aceptación:** 27 de febrero de 2023.



## NÚMEROS PUBLICADOS

Hacer clic en los títulos para acceder a cada uno

- **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
- **Vol. 3 Nro. 2 (2021).** Temática libre
- **Vol. 4 Nro. 1 (2022).** Tan lejos, tan cerca. Rusia mirada desde América Latina / América Latina mirada desde Rusia.

