



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿Un orden basado en normas? América Latina y la contestación al multilateralismo

Editores:

José Antonio Sanahuja y Andrés Serbin

Colaboradores:

Leiza Brumat, Alberto Castillo Castañeda, Armando Chaguaceda,
Don Charles, Feline Freier, Daniel García Sanz, Patricio Gieras, Cecilia
Güemes, Paola Anahí Hernández Ozuna, Pablo Enrique Paz Ramos, José
Antonio Sanahuja, Arturo Santa Cruz, Andrés Serbin, Andrei Serbin Pont,
Eliza Odila Conceição Silva Donda, Diana Tussie, Guillermo Vergara y
Carolina Zaccato

55

ENERO-JUNIO 2022 / AÑO 27

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos de la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para ser incorporados en la revista. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de treinta y cinco centros, instituciones académicas, redes,

asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿Un orden basado en normas? América Latina y
la contestación al multilateralismo

Editores: José Antonio Sanahuja y Andrés Serbin

55

ENERO-JUNIO 2022 / AÑO 27

cries 45 1982-2022

 Fundación
Carolina

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2022 / VOLUMEN 27

Director: Andrés Serbin
Directores adjuntos: Carolina Silva Pedroso,
Andrei Serbin Pont
Corrección ortotipográfica y de estilo:
Alejandra Buceta
Diseño gráfico: Frances Pont

Pensamiento Propio está indizado en



ISSN: 2523-1960 (En línea), ISSN 1016-9628 (Impreso)

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

Dra. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,
Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

MSc. Andrei Serbin Pont
Vocal
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES), Buenos Aires, Argentina
andrei@cries.org

Dr. Thiago Rodrigues
Vocal
Universidade Fulminense, Rio de Janeiro, Brasil
throdriques@gmail.com

Consejo Académico/Academic Board

Dr. Mario Bronfman

Prof. Jessica Byron

Prof. Wolf Grabendorff

Prof. Eric Hershberg

Dr. José María Lladós

Dra. Manuela Mesa

Prof. Eduardo Pastrana Buelvas

Prof. José Antonio Sanahuja

Dr. Luis Guillermo Solís

Prof. Tullo Vigevani

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

MSc. Andrei Serbin Pont
Director Ejecutivo
andrei@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/ Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Investigadores asociados:

Saúl Baños, Procurador Adj. p/ Derechos de Migrantes, y Seguridad Ciudadana, El Salvador- Rafael Castro Alegria, German Institute of Global and Area Studies - Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica - Oxana Katysheva, LACRUS Rusia - Jacqueline Laguardia, University of the West Indies - Ariel González Levaggi, Universidad Católica Argentina - Martha Márquez, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia - Devika Misra, Universidad Jawaharlal Nehru - Gino Pauselli, Universidad de San Andrés - Carolina Pedroso, UNESP - Ricardo Torres, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana - Haroldo Ramanzini, UFU UNESP - Claudia Vargas Ribas, Universidad Simón Bolívar de Venezuela - Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC - Thiago Rodrigues, Universidad Fluminense - Francisco Sanchez, Universidad de los Andes - Carolina Zaccato, Universidad de San Andrés.

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, Estados Unidos, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de las ONG de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá, con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Argentina, con la Fundación Carolina, España y con la Fundación Foro del Sur, Argentina.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernandez, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merkx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Índice / Contents



INTRODUCCIÓN / 7

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

La contestación y el norm entrepreneurship en América Latina: el caso de la no intervención. Una revisión histórica de la legitimidad de una norma regional desde la performatividad de la disputa / 17

ANAHÍ PAOLA HERNANDEZ OZUNA

“Contra la ideología de género”: narrativas, actores y estrategias de los movimientos anti-derechos humanos de salud sexual y reproductiva / 54

CECILIA CÜEMES

Latin America, the responsibility to protect and the role regional arrangements in the prevention of mass Human rights violations / 96

ANDREI SERBIN PONT

Liberalización de políticas migratorias suramericanas: ¿contestación de la gobernanza global de las migraciones? / 120

LEIZA BRUMAT Y FELINE FREIER

Multilateralismo, medioambiente y MERCOSUR. Un triángulo desafiante para la integración regional tras el acuerdo de asociación con la UNIÓN EUROPEA / 156

GUILLERMO VERGARA PEREZ

Possible new agreements with Central America and wider Latin America and Africa / 205

DON CHARLES

Argentina, ONU y multilateralismo: entendiendo el rol de un país medio en un mundo multipolar / 240

PATRICIO ESTEBAN GIERAS

COMENTARIOS / COMMENTS

La contestación normativa desde América Latina: un proceso de resistencia para la autonomía regional / 258

ALBERTO CASTILLO CASTAÑEDA

El rol de América Latina en un orden internacional en entredicho / 269

CAROLINA ZACCATO

RESEÑAS / BOOK REVIEW

The Challenges for Building Regional Integration in the Global South: The case of Brazilian Foreign Policy towards MERCOSUR / 280

DIANA TUSSIE

Reflexiones sobre desinformación en Venezuela en tiempos de pandemia / 295

PABLO ENRIQUE PAZ

La vigencia del poder marítimo en una era de transición global / 290

DANIEL GARCÍA SANZ

70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021):

Perspectivas de Futuro / 296

ELIZA ODILA CONCEIÇÃO SILVA DONDA

Ucrania: miradas convergentes sobre una joven nación / 299

ARMANDO CHAGUACEDA

Desagregando y Consolidando:

Las Relaciones Internacionales en América Latina / 303

ARTURO SANTA CRUZ

PULSO BIBLIOGRÁFICO / 316

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 332

NORMATIVAS / NORMATIVES / 338

Portada: Untitled: Basement, 2001,
instalación: medios mixtos, por Rachel
Whitebread.



América Latina y el emprendimiento normativo en la transición hacia un nuevo orden internacional

Mientras que buena parte del debate normativo en el sistema internacional tiende a ser monopolizado por los países del norte, en particular las democracias liberales occidentales, es imposible entender las nuevas dinámicas globales sin una mirada profunda a las voces provenientes de otras partes del globo, que buscan insertarse en el debate normativo de un mundo en transformación. La impugnación al orden liberal internacional, a las normas internacionales establecidas –las “reglas de juego”– y al multilateralismo son elementos que definen la política internacional contemporánea. Sea por medio de la contestación por parte de potencias como China, Rusia y la India, o por el accionar proactivo de países en vías de desarrollo del Sur Global, los procesos por los cuales se están reformulando, difundiendo y asimilando normas están cambiando e involucran crecientemente a nuevos actores internacionales. Los *rule-makers* tradicionales son cuestionados por los *rule-takers*, que intentan asumir un rol más proactivo en la definición de las normas internacionales.

Esta impugnación procede no solo de las potencias en ascenso, que cuestionan la falta de representatividad, legitimidad y eficacia de las normas, los regímenes y las organizaciones internacionales, sino también de nuevos actores políticos “iliberales”, revisionistas, ultranacionalistas y neopatriotas, en el Norte y en el Sur, como Trump, Bolsonaro, Orban, Putin o Le Pen, y que, desde la oposición o desde posiciones de gobierno ponen en cuestión el “globalismo” erigiéndose en defensores de las naciones y de su soberanía en el sistema internacional. Más que un concepto o categoría analítica, el globalismo es, para esos actores, una narrativa o constructo político, poco o mal definido, que abarca a las organizaciones, las élites y los consensos y normas internacionales

que sustentan el orden internacional liberal. Esta impugnación se ha manifestado en torno a un abanico amplio de cuestiones, tales como los Acuerdos de París, que pretenden dar respuesta a un problema global como el cambio climático, pasando por las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en favor del libre cambio y la no discriminación; los acuerdos de integración regional; las normas sobre derechos humanos o sobre igualdad de género; o ya con la pandemia, las propias recomendaciones y la gobernanza de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras.

La disputa en torno a las normas que regulan el orden internacional liberal no es nueva, y ya en los años noventa y a principios del 2000 se pueden recordar distintos movimientos que ponían en duda su enfoque, profundidad y forma. Sin embargo, el cuestionamiento que se desarrolla en la actualidad va más allá y cristaliza en un clivaje sociopolítico con hondas raíces en la estructura social e importantes fracturas de género, educativas, o geográficas. Es en este contexto, cabe destacar que América Latina ha tenido contribuciones considerables al desarrollo normativo del sistema internacional (Serbin y Serbin Pont, 2015; Sanahuja, 2017) y no solo en años recientes, sino que existe un largo historial que demuestra un interés político y una capacidad técnica de emprender en el marco de estos debates normativos. Y los países de la región siguen siendo activos emprendedores normativos en el contexto de cambios globales, convirtiéndose así en actores relevantes para analizar y comprender, en sus contribuciones, al desarrollo de nuevas normas internacionales.

Como señala Domínguez (2008), los países y organismos latinoamericanos han sido “innovadores de las normas internacionales”, particularmente en el siglo XX e incluso antes del proceso de descolonización, mostrando cómo los Estados latinoamericanos fueron pioneros en la defensa de la soberanía y la no intervención, pero también modificaron, tiempo después, tales doctrinas para permitir la intervención internacional en nombre de la democracia y los derechos humanos. Es importante destacar que las contribuciones latinoamericanas no rompieron radicalmente con las tradiciones occidentales, ya que los “padres fundadores” del pensamiento internacional latinoamericano formaban parte de una élite social, política y económica que a menudo estaba bien integrada en los círculos internacionalistas (Schulz, 2021). Sikkink (2015) afirma

“que los Estados latinoamericanos, las organizaciones regionales y los movimientos sociales fueron mucho más que receptores pasivos de un régimen internacional de derechos humanos impuesto desde el exterior”, y Engstrom y Hurrell (2010, p. 2) argumentan que los Estados latinoamericanos han estado a la vanguardia de los esfuerzos para “exportar interpretaciones pluralistas de la sociedad internacional europea al mundo no europeo”. Estos autores también señalan que en América Latina las “normas asociadas al principio de soberanía en las Américas se desarrollaron en paralelo con las de la democracia y los derechos humanos, muchas veces generando tensiones institucionales y políticas” (Engstrom y Hurrell, 2010, p. 2), aunque podríamos argumentar que esas tensiones también han contribuido a profundizar los debates en torno a las limitaciones de normas y principios como la soberanía y el principio de no intervención frente a otros desarrollos normativos en materia de derechos humanos y protección de la democracia.

Como tal, es importante resaltar que América Latina tiene un historial distinguido de emprendimiento normativo, ya que los juristas y diplomáticos de la región contribuyeron al desarrollo del multilateralismo moderno y el derecho internacional (Schulz, 2021), y en el que las discusiones de la ONU sobre cómo reconciliar el principio fundacional de la soberanía de los Estados miembros con el mandato principal de mantener la paz y la seguridad internacionales ha sido esencialmente normativo (Thakur, 2006) y toma la forma de un desplazamiento de la norma, desde la norma establecida de no intervención a una nueva norma emergente reclamada de ‘intervención humanitaria’ (Thakur, 2006).

Como señala Stuenkel (2016), mientras que los académicos occidentales han producido la mayor parte del trabajo seminal que ha influido, por ejemplo, en el desarrollo del principio de la Responsabilidad de Proteger, hay reflexiones voluminosas y publicaciones de académicos en todo el Sur global que no están disponibles ni siquiera en libros de clase mundial, bibliotecas universitarias de investigación en América del Norte y Europa; son inaccesibles para los responsables políticos del Norte y del Sur. (Thomas Weiss y Rama Mani, 2011, p. 472).

Kacowicz (2005) identifica las principales normas que han surgido en el contexto de la sociedad latinoamericana como 1) soberanía, igualdad entre los Estados y no intervención; 2) *uti possidetis* e integridad territorial; 3) solución pacífica de conflictos; 4) control de armas, desarme, seguridad colectiva e integral y 5) legalismo político, democracia y derechos humanos.

La motivación para darle impulso al emprendimiento normativo en América Latina, así como en otras partes del mundo, está ligada a diferentes transiciones y/o cambios en el sistema internacional. Los Estados del Sur Global han sido, al menos a raíz de la descolonización, más entusiastas en su promoción de la soberanía estricta que sus contrapartes del Norte (Coe, 2017). Como señala Kacowicz (2005), en el caso de América Latina también hay que tener en cuenta la existencia de cuatro objetivos generales en la región que incluyen un claro interés por preservar su sistema regional de Estados independientes, su respeto inquebrantable por el respeto de la soberanía, el mantenimiento de la paz regional (en ausencia de un conflicto armado interestatal) y la limitación de la violencia entre los Estados al enfatizar el papel de los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos y respetar el derecho internacional. Como señalan Rotmann, Kurtz y Brockmeier (2014, p. 357), la descolonización convirtió a muchas naciones del Sur Global en miembros iguales del orden global solo de nombre: las reglas del juego fueron establecidas hace mucho tiempo por Europa y Estados Unidos. En este sentido, visto desde Beijing, Brasilia o Delhi, “la resistencia a Occidente requería una adaptación urgente a las ideas occidentales de organizar el Estado y la sociedad” (Mishra, 2012, p. 322). Desde esta perspectiva, la soberanía estatal y la no intervención se encontraban entre los aspectos más relevantes de un orden normativo global que las potencias emergentes nunca habían podido configurar.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las nociones occidentales de soberanía asociadas con la comprensión westfaliana del rol del Estado en el sistema internacional se incorporaron gradualmente en las cosmovisiones emergentes del Sur, mientras que a través del proceso de descolonización que se desarrolló después de esta Gran Guerra, el principio de no intervención también estuvo estrechamente asociado a la noción de soberanía nacional (Serbin, 2010). Estos cambios también afectaron el proceso de globalización de los derechos humanos (Coicaud, Doyle y Gardener, 2003), tal como los entienden las grandes

potencias occidentales, planteando la cuestión de quién establece la agenda global de derechos humanos y las normas asociadas a ella en el sistema internacional, y cómo esas normas se asociaron con una difusión desde el Norte o con su adaptación vernácula a nivel nacional y local por parte del Sur (Serbin y Serbin Pont, 2015).

La era siguiente a la Guerra Fría fue testigo no solo de la globalización de los derechos humanos y las normas posteriores aprobadas y promovidas por la ONU y por varias organizaciones regionales, de acuerdo con diferentes interpretaciones y prioridades, sino también de una preocupación creciente (y general), particularmente después de las crisis en Bosnia y Ruanda, sobre la prevención de atrocidades masivas y cómo la comunidad internacional debería abordarlas y las crisis humanitarias que surgen, en una transición gradual del concepto de “intervención humanitaria” a la noción de “Responsabilidad de Proteger”, en caso de atrocidades masivas contra civiles (Evans, 2006). Este proceso, con muchas características particulares, tiene la particularidad de que facilitó exitosamente un cambio normativo en materia de protección de civiles en crisis humanitarias a diferencia de otros casos de comisiones internacionales: logró desarrollar una idea normativa en el ámbito de la seguridad, así como emerger en una situación donde las normas establecidas de humanitarismo y derechos humanos chocaron con la soberanía estatal, en contraste con el caso donde ideas normativas similares de intervención humanitaria no fueron universalmente aceptadas (Madokoro, 2018).

La actual transición del orden internacional –con sus incertidumbres y complejidades– pone en evidencia que con la reconfiguración de las relaciones de poder a nivel global, desde las economías emergentes se ha comenzado a desarrollar un proceso de revisión y de contestación a las normas establecidas en el marco del sistema liberal internacional y en el del surgimiento de nuevos mecanismos y ámbitos institucionales, desde el Banco Asiático de Infraestructura e Inversión (AIIB) a organismos como la Organización de Cooperación de Shanghái o bloques como los BRICS. Este proceso asimila y adapta en algunos casos las normas existentes y, en otros, intenta promover nuevas normas que ponen en cuestión las nociones establecidas al punto de abrir interrogantes sobre el propio derecho internacional.

Para captar mejor esta tendencia, puede utilizarse el concepto de “contestación”, tal como lo define Antje Wiener (2008, 2014), que se entiende como una práctica social que implica una crítica normativa. En palabras de esta autora, contestación alude a “la gama de prácticas sociales que expresan discursivamente la desaprobación de las normas” ubicándose principalmente en los ámbitos político y legal. Esas normas pueden ser más generales o específicas; tener carácter constitutivo (soberanía y no intervención, democracia y derechos humanos, libre comercio o preservación de la biosfera), o ser de carácter procedimental o regulatorio. Pueden, por último, estar en proceso de formación, difusión, o estar ya asentadas. Y en todo ese proceso pueden ser contestadas. En este sentido, la contestación normativa es un concepto útil para aprehender, en términos de agencia, cuáles son las fuentes de la actual crisis de las normas internacionales. Conforme a la conceptualización de Liesbet Hooghe, Gary Marks y Tobias Lenz (2018), la contestación institucional normativa se traduce en una impugnación de las normas y las organizaciones internacionales, como proceso que implica una disputa ideologizada en torno a las normas y mecanismos que proporcionan legitimidad de origen, proceso y resultados para dichas organizaciones y las normas en las que se inscriben y que promueven.

Las secuelas de la pandemia y el impacto de la guerra de Ucrania y de las consecuentes sanciones económicas a Rusia por parte de Occidente parecen haber agudizado y profundizado este proceso de contestación.

Dentro de un escenario internacional, marcado por la erosión del multilateralismo y la crisis de la globalización y del orden internacional liberal, parece oportuno preguntarse cómo este proceso está afectando a la inserción internacional de América Latina, una región que afronta un entorno internacional adverso y con considerables incertidumbres. Concretamente, desde distintos ángulos y dimensiones (derechos humanos, migraciones, desarrollo, comercio, medio ambiente, género, internet y mundo digital, entre otros) es preciso examinar con más profundidad la manera en la que la región se relaciona con las normas internacionales, en términos de su formación, mantenimiento o contestación, los actores que las impugnan y las coaliciones que integran, dentro de la región como con actores externos. Y cómo estas relaciones abren la oportunidad para que una región sistémicamente periferizada pueda asumir eventualmente un rol proactivo en la

formulación de nuevas normas internacionales, un reto fuertemente condicionado por su capacidad de incidir colectivamente sobre el sistema internacional.

En este marco y frente a este desafío, este número de *Pensamiento Propio*, auspiciado por CRIES y la Fundación Carolina, convoca una serie de contribuciones sobre la contestación del orden internacional desde América Latina. Consecuentemente reúne artículos que aportan análisis que abordan diversas dimensiones actualmente en disputa en materias como el principio de no intervención y la responsabilidad de proteger; el rol del multilateralismo y de las Naciones Unidas; las migraciones; y la igualdad de género. Con todo ello, este número de *Pensamiento Propio* pretende hacer una contribución original desde América Latina a una agenda de investigación de creciente importancia en las relaciones internacionales y poner de relevancia las potencialidades regionales en este campo.

Los editores

Coe, B. (2017). Regional Human Rights Institutions and R2P: The Role of State Monitoring in Atrocity Prevention. *Global Responsibility to Protect*, 9(3), 294–317. <https://doi.org/10.1163/1875984x-00903005>

Coicaud, J., Doyle, M. W., & Gardner, A. (2003). *The Globalization of Human Rights*. United Nations University Press.

Dominguez, J. (2008). International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion. In *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (pp. 83-128). Cambridge University Press.

Engstrom, P., & Hurrell, A. (2010). Why the Human Rights Regime in the Americas matters. In Serrano Mónica & V. Popovski (Eds.), *Human Rights Regime in the Americas: Theory and Reality* (pp. 29–55). Essay, United Nations University Press.

Evans, G. (2006). From Humanitarian Intervention to the Responsibility

to Protect. *Wisconsin Law Journal*, 24(3), 703-724.

Hooghe, L., Lenz, T., & Marks, G. (2018). Contested world order: The delegitimation of international governance. *The Review of International Organizations*, 14(4), 731–743. <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9334-3>

Kacowicz, A. M. (2005). *The Impact of Norms in International Society. The Latin American Experience, 1881-2001*. University of Notre Dame Press.

Madokoro, D. (2018). International commissions as norm entrepreneurs: Creating the normative idea of the responsibility to protect. *Review of International Studies*.

Rotmann, P., Kurtz, G., & Brockmeier, S. (2014). Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, 14(4), 355–377. <https://doi.org/10.1080/14678802.2014.930592>

Sanahuja, J. A. (2017). Crisis de globalización y hegemonía: Un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 45, 165-203. <http://www.cries.org/?p=3749>

Schulz, C.-A. (2021). From Autonomy to Agency (and Back Again): Debating Latin American States as Global Norm Entrepreneurs. In A. Acharya, M. Deciancio, & D. Tussie (Eds.), *Latin America in International Relations* (pp. 31–48). Essay, Routledge.

Serbin, A. (2010). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”, en Documentos Nueva Sociedad, No. 42.

Serbin, A. & Serbin Pont, A. (2015). Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South? *Pensamiento Propio*, 41, 11-34.

Sikkink, K. (2015). Latin America and the Idea of International Human Rights. In *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 349-361). Routledge.

Stuenkel, O. (2016). Brazil and R2P: A case of agency and norm

entrepreneurship in the Global South. *International Relations*, (1).
doi: 10.1177/0047117816659594

Thakur, R. (2006). The responsibility to protect. In *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect* (pp. 244–267). Cambridge University Press.

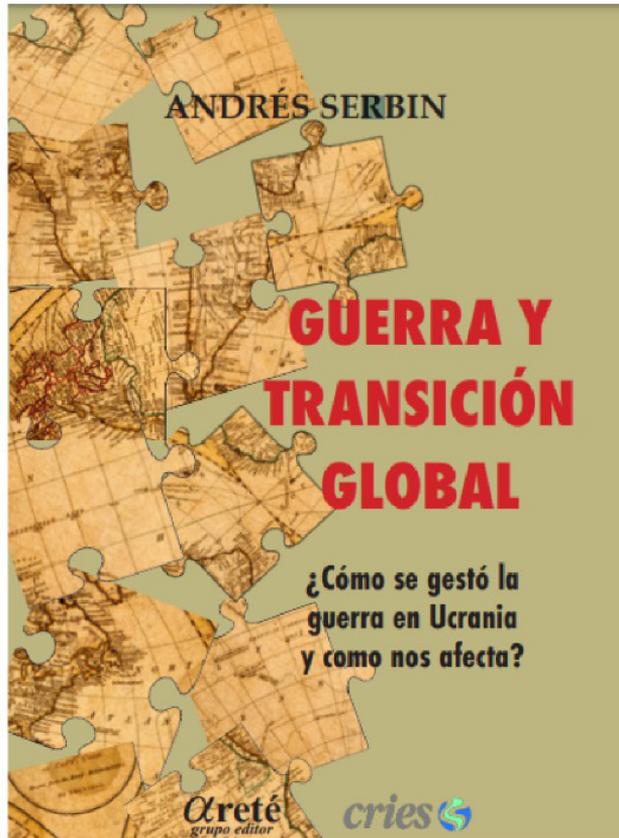
Weiss, T. & Mani, R. (2011). R2P's Missing Link, Culture. *Global Responsibility to Protect*, 3, 451–472.

Wiener, A. (2014). *A theory of contestation*. Springer.

Wiener, A. (2020). The Concept of Contestation of Norms: An Interview [Interview]. *Yearbook on Practical Philosophy in a Global Perspective*, 4.

¿Porqué estalló la guerra en Ucrania y cómo impacta en América Latina?

CRIES anuncia el más reciente libro de Andrés Serbin



Disponible en

LIBRERIA
HERNANDEZ

cúspide



El Ateneo



La contestación y el norm entrepreneurship de América Latina: El caso de la no intervención. Una revisión histórica de la legitimidad de una norma regional desde la performatividad de la disputa

Paola Anahí Hernández Ozuna

Introducción

La no intervención, como norma fundamental del Derecho Internacional, tiene una definición prototípica, clara y parsimoniosa que se refiere a la imposibilidad de intervenir en los asuntos internos de

un Estado soberano, bajo ninguna circunstancia y por ningún motivo. Aunque esté asentada en documentos formales, su interpretación no es consensuada, sino esencialmente controvertible.

La no intervención ha existido en la arena política internacional desde la consolidación del Estado-nación y ha sido, por lo tanto, el corolario indiscutido de la soberanía, la territorialidad y la autodeterminación que le otorgan una existencia válida y legítima dentro del sistema internacional. Si bien es un principio o norma universal, los procesos de socialización, localización e interiorización en distintos espacios sociales y políticos han impuesto cargas valorativas y epistémicas que trascienden su existencia deóntica y viabilizan procesos de resignificación.

La disputa esencial del sentido de la no intervención acontece dentro de marcos de interacción y entornos específicos que condicionan los alcances del proceso de resignificación, tanto del concepto como de la norma. La performatividad de la disputa en el ejercicio interpretativo y político de la no intervención ha significado una resistencia al orden internacional apuntalado por ciertas comunidades epistémicas o discursos de verdad que, en última instancia, son los que han preparado los espacios para su resignificación histórica, siendo esto más evidente en América Latina.

La *performance* política y discursiva de la no intervención en el ejercicio de las relaciones multilaterales regionales e internacionales desde América Latina ha respondido a procesos particulares de interiorización que están condicionados por la posición liminal de la región y la persistencia del trauma. Liminal porque su posición interpretativa se nutre de la pertenencia al Occidente, a lo dominante, pero también de su resistencia. Trauma de la conquista y las intervenciones que han provocado una contestación a las imposiciones y a la reproducción mecánica de las categorías e ideas implantadas por discursos de verdad dominantes. Estos dos elementos persisten en la percepción e interpretación de las relaciones internacionales desde Latinoamérica.

La resistencia expresada en la interpretación y ejercicio de la no intervención ha sido ontológica y epistemológica y ha permitido la disputa (re) constructiva de espacios socio-políticos impuestos por la asimétrica y desigual organización del sistema internacional y americano.

Al representar una ontología y epistemología propia, América Latina corporeiza singularmente sus prácticas discursivas y políticas basadas en la historia, en lo práctico y en lo posible; por lo tanto, lo heredado y lo impuesto, se contraviene e interioriza de forma particular.

Los alcances de la contestación sí son prácticos, pero parten de la intersubjetividad y de la construcción de universos simbólicos de interpretación; por lo tanto, son más epistémicos. Es algo que emerge con relación a un orden existente o a un discurso dominante, existe como un acontecimiento reconfigurativo del *mainstream* que contrapone distintos sentidos y percepciones de la realidad. Los espacios de resistencia y disputa son también espacios de reapropiación en la performatividad, interiorización y socialización de un discurso de verdad existente; se experimenta un encuadre distinto en su repetición dando cabida, en un *world multiplex*, a una continua subversión de sentidos.

La interiorización particular del conocimiento dominante (*Western*) no necesariamente implica escenarios de sumisión onto-epistemológica, sino procesos de resistencia *cuasi* natural que tienen implicaciones a largo plazo en la manera en cómo los latinoamericanos pensamos y experimentamos las relaciones internacionales y el multilateralismo.

1. La contestación² y la performatividad como prácticas discursivas reconfigurativas

Un efecto reconfigurativo existe cuando $A+B=C$. En esta sencilla fórmula C es el resultado de la suma de A y B. Sin embargo, no es una unidad ni fusión lineal y aséptica sino, contrario a lo que podríamos pensar, es la incorporación de las diferencias que implica que estas existan a pesar de la suma (Castaño Zumo, 2019). Por lo tanto, C es distinto a A y B. Ese efecto reconfigurativo constituye

un nuevo terreno [...] necesariamente impuro (Butler, 2007), donde [...] la reiteración nunca es la repetición de lo mismo, sino siempre una nueva producción que conlleva la potencialidad de crear diferencias. (Kaiser, 2014)

Así, la interiorización y localización performativa de un concepto o una norma posibilita discontinuidades interpretativas y, por lo tanto,

resistencias y disputas del sentido deóntico de estas. La noción de performatividad es reconfigurativa, dinámica y contingente, en tanto tiene el potencial de hacer algo en el mundo en lugar de solo representar un estado existente de cosas. La contestación establece, asimismo, cuestionamientos a una *structure of-meaning-in-use* dominante abriendo nuevos confines interpretativos y generando nuevos cauces analíticos que permiten su transformación en cada ejercicio.

La contestación y la performatividad, como prácticas sociales y discursivas, tienen el potencial analítico para explicar la construcción de resistencias epistémicas, de procesos de *norm entrepreneurship*³ y de una *agencia no hegemónica*⁴ en América Latina que han condicionado la existencia de la no intervención como norma y concepto controvertible, pero también, como una herramienta discursiva en la política exterior que ha mediado la resistencia latinoamericana a distintos regímenes de verdad.

a) La contestación

“Las normas [...] son un fenómeno social que conllevan sentidos específicos contextualizados y, por lo tanto, son propensas a crear disputas” (Wiener, 2018). Para Antje Wiener, la contestación (*contestation*) o la disputa de una norma, sea formal o intersubjetiva, plantea una crítica a su normatividad y aplicación; esa disputa existe dentro de espacios, marcos de interacción y entornos sociopolíticos específicos que pueden impulsar procesos de resignificación (ontológica, epistemológica y pragmática) que establezcan otros confines normativos, otras comunidades epistémicas, otros acuerdos, otras deliberaciones, así como una aplicación diferenciada.

Las normas existen fáctica, ideacional, simbólica, cultural e históricamente; pero su alcance debe establecerse más allá de su validez legal, ya que en este pueden surgir juicios valorativos e (inter) subjetivos que disputen el sentido prototípico. La contestación, disputa o controvertibilidad de las normas niega ideacionalmente el discurso de verdad sobre el que se construyó, por lo tanto, también se hace indispensable pensar en sus alcances epistémicos⁵.

La normatividad (o la substancia normativa cambiante de las normas) está condicionada por prácticas contingentes de las que depende su grado de disputa. Wiener establece tres mecanismos de disputa: la deliberación (diálogo); la referencia (*referring*) o emplazamientos en espacios y tiempos determinados y la implementación (experiencias entre usuarios, *inter-national encounters, background experiences*). La disputa no solo es una reacción habitual a las normas y a los principios organizativos de cualquier sistema multilateral, sino que es la base para una reflexión crítica acerca de su existencia, por lo que el concepto de disputa es más abarcante que el de negociación (de sentido) y argumentación (o justificación de sentido) (Wiener, 2018).

En ese sentido, el efecto que la disputa tiene en la normatividad de un norma y un concepto se expresa en el impulso de que un proceso de resignificación puede tener solo efectos superficiales en el concepto o norma de acuerdo a las características contextuales en las que surgió la disputa; iniciar un proceso de cambio abrupto; dar paso al surgimiento de normas y conceptos complementarios (*emergent y hidden norms*) (Wiener, 2018), o darse una transformación más cualitativa y a largo plazo que impacte en la comprensión, interpretación, observación e interiorización de una o varias comunidades epistémicas.

b) La performatividad

Para Judith Butler, la performatividad (*performativity*⁶) incita la proliferación e interacción subversiva de significados. La noción que Butler desarrolla entorno a la performatividad es la de una práctica social reconfigurativa que reconstituye las acciones en su entorno y en relación con las normas.

Para la performatividad el “discurso [...] no solo [es una] unidad del lenguaje sino también un proceso de interacción social” (Maschler y Schiffrin, 2015). Esta perspectiva subraya el papel del agente, así como el lazo entre la producción de narrativas y las prácticas socio-políticas que nacen en la constitución, reconstitución, socialización y deslizamientos (*slippages*) o discontinuidades de un discurso de verdad en un entorno interactivo y relacional. La emergencia de la diferencia interpretativa dentro de la iteración de una episteme dominante,

genera una subversión de sentidos, sobre la que descansa el papel reconfigurativo de la performatividad.

El espacio y el tiempo son elementos fundamentales para comprender la esencia y los cauces de la performatividad y lo son en el sentido de que señalan la hegemonía (no absoluta ni permanente) de una comunidad epistémica en la *performance* de las prácticas discursivas. Algo valioso que señala Butler es la existencia -aún dentro de la hegemonía y la iteración del discurso de verdad que sostiene y la sostiene- de condiciones que permiten la aparición de deslizamientos en la interpretación y uso de una noción o una norma que puede causar la disputa de sentidos. Esta última está cercanamente influenciada por las características particulares que establecen los marcos de interacción (quién, cómo y cuándo se habla), los entornos (contexto político, económico, social, cultural, para mencionar algunos), el papel de los agentes (usuarios, sujetos), diversas intersubjetividades (ideas, identidades, percepciones) y relaciones de poder (materialidad). Sin la contingencia no se entiende la emergencia del acontecimiento ni el surgimiento de discontinuidades en un discurso de verdad.

[...] el concepto de performatividad reconoce que “el sujeto” es constituido a través de matrices de poder/discurso [...] que son reproducidas continuamente por medio de procesos de resignificación, o repeticiones que incorporan en ellas a narrativas hegemónicas. (Nelson, 2014).

La performatividad corporiza ciertas relaciones de poder (material e inmaterial) en un grupo social y le da sentido al espacio en el que esas relaciones tienen lugar, por lo que “no solo es lingüística [o representacional y esencialista] sino que está trazada bajo condiciones e instituciones sociales que sancionan y autorizan esos actos performativos” (Glass y Reuben, 2014).

c) La performatividad de la disputa y sus efectos reconfigurativos en normas como la no intervención

Wiener establece que las palabras -y, por lo tanto, los conceptos y las normas- adquieren diferentes sentidos en el plano de la interacción social y en la construcción de marcos de comunicación que son elegidos [y legitimados] por *users* o *stakeholders*. En el proceso reconfigurativo de la *performativity* las normas son transformadas, resignificadas y rearticuladas por la agencia⁷ que esas normas ayudan

a producir. Ese es el mismo proceso por el que atraviesa e impulsa el uso de la no intervención y es el mismo proceso que tiene un efecto reconfigurante sobre su validez y legitimidad a través del tiempo. La fuerza performativa de la no intervención es política y discursiva y se relaciona con las condiciones sociales y las instituciones que la sancionan y la autorizan. Por lo tanto, es contingente, pero que sea así no significa una existencia relativista, significa, sobre todo, pensarla dialógicamente y en relación a los elementos simbólicos, (inter) subjetivos, pero también materiales que la forman.

La no intervención como norma fundamental y pilar del Derecho Internacional se considera inmutable -incluso Wiener la considera así-; no obstante, ni la norma ni el concepto han dejado de moverse y adaptarse. La fuente de esa continua movilidad, de la vida de la norma-concepto, está en la práctica discursiva y en la formación de narrativas que dan forma a los espacios dentro de los que se discute la no intervención, mismos que están enmarcados por interacciones y entornos particulares. El análisis de la transformación de las normas, no necesariamente debe concentrarse en el grado y nivel de cumplimiento o en la positivización de las mismas en la vida jurídica (internacional o no) de un país; sino en los procesos sociales de performatividad de la disputa que desencadenan complejas tramas de cambio, resignificación y reconfiguración.

La no intervención, aunque da cuenta de un sentido deóntico asentado en documentos institucionales, es en la práctica discursiva, directamente impactada por la práctica política, en donde expresa el alcance de su carácter performativo y reconfigurativo. Y ese alcance está tocado por el papel del agente que se inmiscuye en la construcción de sentido e interiorización. Esas actuaciones tienen la posibilidad de crear discontinuidades en la interpretación y uso (performatividad) de un discurso de verdad. Esas discontinuidades, cuando adquieren fuerza -tienen resonancia en otros interlocutores- dan paso a marcos de resistencia y controvertibilidad que resignifican el sentido y normatividad de un concepto-norma, como en el caso de la no intervención.

Butler afirma que la mera existencia de una prohibición no implica, en automático, que se observe y se cumpla; el potencial interactivo e (inter) subjetivo de estas son los que condicionan el grado de

cumplimiento o disputa, así como su fuerza generativa, reconstitutiva y reconfigurativa.

La *performativity* no existe sin una convención, sin un sistema de normas y de sentidos deónticos (como el que ha caracterizado a la no intervención, desde un punto de vista jurídico). Pero estos no solo actúan como fronteras determinantes y excluyentes, sino, también, como detonadores de rupturas y *performances* críticos de acuerdo a las características contextuales y comunicativas que enmarcan la discusión de un tópico⁸.

Las nociones de cambio, resistencia y disputa no son fuente de caos y llano desplazamiento de lo viejo por lo nuevo, de lucha vacía y enfrentamiento mecánico, sino como oportunidad y emergencia de nuevos asentamientos, (re) constituciones, o evoluciones aunque los significantes no se modifiquen. La performatividad reconfigurativa de la disputa de la no intervención es el resultado de la manera en la que se han conformado las dinámicas políticas a nivel doméstico, regional e internacional, así como las relaciones de poder en las que inevitablemente se ve inmiscuida una cuestión de (inter) subjetividad que, a veces, condiciona las pautas y bifurcaciones del fenómeno social que tanto el concepto como la norma de la no intervención intenta captar.

La controvertibilidad o disputa de la no intervención es intersubjetiva, interactiva, discursiva y, por todo ello, es una práctica social que reconfigura a quien la usa y también los espacios en los que emerge. Las prácticas discursivas mediadas por un régimen de verdad y su performatividad, no suceden en el abismo, en un espacio en blanco. Tienen la capacidad de construir espacios sociales y políticos determinados (estructurantes), pero también tener su razón de ser por esos espacios (estructuradas); este proceso es originado y da pie una dinámica socializadora y constructora de sentido, a través de la fuerza material y subjetiva. Son sitios de “contingencia radical”⁹. No es una cuestión de relativizar la construcción de los espacios sociales en los cuales se produce la performatividad, sino de subrayar la importancia del agente en su construcción, su *background knowledge* y, sobre todo, el papel que deben cumplir y para el que fueron designados.

2. La performatividad de la disputa como impulsora de *norm entrepreneurship* en espacios regionales: el caso de la no intervención

En la interpretación y performance de la no intervención la emergencia de la disputa ha evidenciado su peso como acontecimiento, desencadenando adecuaciones de las prácticas discursivas según las características contextuales y al marco de interacción en el que tiene lugar haciendo mella en la construcción de estructuras normativas e ideacionales. La disputa y la resistencia son claves para comprender las posturas en relación a la no intervención.

Esa disputa y resistencia han estado nutridas y, de algún modo, impulsadas por la posición liminal de América Latina en el sistema internacional y el peso del trauma social en la interpretación y construcción de imágenes en relación con la no intervención. Jeffrey Alexander establece que “el trauma ocurre cuando los miembros de una comunidad sienten que han sido sometidos a un evento horrendo que deja marcas indelebles en la conciencia de un grupo social, marcando sus recuerdos para siempre y cambiando la identidad futura en maneras fundamentales e irrevocables” (Alexander, 2004).

De esta forma, tanto la conquista como las continuas intervenciones extranjeras en distintos países de Latinoamérica, incluyendo al Caribe, han sido utilizadas e interpretadas por las élites -políticas, económicas y culturales- para la reivindicación de valores y normas como la no intervención, la autodeterminación, la territorialidad y soberanía. Los eventos, como tales, [...] “no son inherentemente traumáticos o crean un trauma colectivo. El trauma está mediado socialmente [...] este proceso cultural está profundamente afectado por estructuras de poder y por habilidades contingentes de agentes sociales reflexivos” (Alexander, 2004).

La liminalidad (Schulz Carsten, 2022), como distintivo de la inserción latinoamericana en el sistema internacional, responde a su pertenencia a la sociedad internacional, pero también a su subordinación. No obstante, la preeminencia de la subordinación política y epistémica en la comprensión y explicación de las relaciones internacionales, singulariza el pensamiento latinoamericano en el sentido de resistir y disputar los espacios y las nociones con los que regularmente se le pone en segundo plano.

Sin bien, formalmente, la no intervención puede ser considerada como una norma fundamental del Derecho Internacional, la práctica discursiva latinoamericana coincide mejor con lo que Wiener define como principio organizador¹⁰, en donde la actividad política tiene un gran efecto transformador sobre las normas, incrementándose así el nivel de disputa y la reconstitución o resignificación normativa, dando pie, con ello, a una renegociación de su legitimidad y validez. Como principio organizador, la interpretación de la no intervención deja de ser estática y crea espacios para la diferencia de opiniones, para el consenso, la negociación, la persuasión y la coerción.

A través de un breve recorrido histórico sobre el uso de la no intervención en América Latina, propongo reflexionar acerca de las situaciones específicas en las cuales el concepto y la norma se enmarcaron, dando pie a uno o varios procesos de resignificación. Aunque el concepto es pretendidamente universal, la práctica latinoamericana le ha dado más peso a la disputa de la imposición de una universalidad epistémica. Así como Acharya, considero que

las regiones son centrales para nuestro entendimiento de la política mundial [...] las regiones resisten [disputan] y socializan el poder es por mucho la parte más importante de la historia [en lugar de] la forma en cómo los grandes poderes crean y manejan a las regiones (Acharya, 2015).

Las prácticas reconfigurativas de la no intervención han estado condicionadas por las prácticas discursivas desde los Estados construidas por los tomadores de decisiones, así como por la construcción de comunidades epistémicas (como la de los juristas del siglo XIX) que expresaron las particularidades de las estructuras ideacionales y materiales (relaciones de poder) de su tiempo. La interacción de estructuras ideacionales, (inter) subjetivas y estructuras materiales de poder, en el tratamiento de la no intervención, da cuenta de la existencia no solo de una problemática legal, normativa e institucional; sino, también, de una ontológica y epistemológica, por cuanto están inmiscuidas distintas esferas de saber, intereses políticos y visiones del mundo.

A pesar de que en la reflexión sobre la no intervención ha primado el régimen de verdad impuesto por el Derecho Internacional, es menester señalar que incluso dentro de esa disciplina se ha implementado un giro histórico¹¹ que cuestiona su práctica, normas y principios

organizadores desde la singularidad de las regiones en donde existe y se reconoce, y donde el desarrollo de un contexto histórico específico condiciona y, finalmente, construye entendimientos propios de las normas internacionales.

Por lo tanto, concentraré mi atención en las estrategias de inserción internacional y cooperación multilateral regional desplegadas en el desarrollo de la política exterior en América Latina¹², ya que a través de ellas pueden observarse las posiciones concretas que expresan la performatividad de la disputa en la interpretación de la no intervención. El proceso de resignificación de sentido, así, es el resultado de una relación interdependiente entre distintos agentes e intersubjetividades; distintas formas institucionalizadas de dominación; diversas especializaciones del mundo; así como la existencia de varios marcos valorativos, expectativas y experiencias que pueden ir del acoplamiento, acomodamiento, o la disputa de discursos de verdad.

a) La consumación de las independencias y las primeras décadas del siglo XX

La consumación de los movimientos de independencia latinoamericanos no significó la desaparición abrupta del pasado colonial. La transición a la vida independiente y la formación de los Estados fue el resultado de la imitación, la improvisación, la interpretación y la *performance* política de las élites criollas (*creole consciousness*¹³) que quedaron al frente de la reconstrucción postcolonial.

La (re) configuración de los espacios americanos¹⁴ significó una rearticulación de “las relaciones sociales cotidianas [y el surgimiento de] nuevos horizontes conceptuales [...]” (Butler, 2011). Esa rearticulación de fuerzas, de ideas, de interacciones y de relaciones de poder, dio forma, paulatinamente, a un sujeto americano¹⁵ con una conciencia de sí¹⁶ que cuestionó, resistió y disputó los destinos del espacio geográfico y el ejercicio de la autoridad legítima y el poder.

Los proyectos expansionistas europeos y norteamericanos impulsaron una posición ortodoxa y defensiva de la no intervención dirigida, sobre todo, hacia el exterior con el objetivo de proteger la soberanía y

los derechos sobre el territorio. En esta etapa, la no intervención fue, ante todo, un interés nacional necesario para proteger los cimientos de la independencia política y territorial de los nuevos Estados; pero, también, fue (al menos para los latinoamericanos) una condición¹⁷ para ser reconocidos en el orden internacional de la época. Europa pero, sobre todo, Estados Unidos ha sido una fuerza estructural y estructurante en la constitución e interpretación de la no intervención en América Latina. La enunciación de la Doctrina Monroe, en 1823, no sólo representó una ruptura discursiva e histórica con el Viejo Continente; sino que, también, significó el impulso de readecuaciones ontológicas y epistemológicas que tuvieron un efecto directo en las percepciones que los latinoamericanos tendrían del sistema internacional y de ellos.

Con una disminuida presencia europea en el continente, los nuevos espacios sociales y políticos estuvieron condicionados por las relaciones de poder asimétricas con Estados Unidos. Ese escenario de desigualdad fue el pilar sobre el cual se desarrollaría una *performativity* relacional e (inter) subjetiva permeada por la disputa en relación con lo que representaba la no intervención para el coloso del Norte y los vecinos al sur del río Bravo.

Las reacciones ante la enunciación de la Doctrina Monroe tomaron, sobre todo, dos caminos: 1) las que buscaban acoplarse a los preceptos de la doctrina para evitar nuevas intervenciones europeas (Scarfi, 2019) y, por otro lado, las defensivas que intentaba equilibrar y, de ser posible, disminuir la influencia política y económica que adquiriría Estados Unidos (Scarfi, 2020). Esta Doctrina y su posterior corolario tuvieron un efecto directo en la práctica discursiva, política y diplomática latinoamericana de la no intervención en los últimos años del siglo XIX, así como en las primeras décadas del XX; principalmente, porque en su enunciación y utilización como herramienta de significación, se gestaron los debates que irían dando forma a las posteriores nociones de la no intervención, primero, como noción básica en el vocabulario latinoamericano y, después, como norma básica de interacción multilateral intra y extrarregional¹⁸.

El Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826; el Congreso Hispanoamericano de Lima en 1847-48 y el segundo Congreso de Lima de 1864 fueron tres de los acontecimientos en donde la no intervención se consolidaba como condición necesaria para la

performatividad latinoamericana que disputaba la noción dominante de la Doctrina Monroe en relación con la intervención. Esa disputa de sentido fue la piedra de toque en la formulación y ejecución de las políticas exteriores de América Latina en los años por venir, que tuvieron en el discurso jurídico (del Derecho Internacional) su principal fuente de legitimidad. El derecho internacional era la bisagra que unía a la diplomacia, la política exterior y la producción de pensamiento, porque fue “esencial en la construcción de la nación y la formación cultural [y para tratar de] subsanar las desigualdades de poder [...] no había distinción entre política exterior y la aplicación del derecho internacional” (Obregón, 2005).

Las Conferencias Internacionales Americanas fueron escenarios de reapropiación -en un ejercicio performativo- latinoamericana del espacio creado por el panamericanismo para dar forma a la práctica discursiva en la que descansaría la interpretación y el proceso de resignificación de la no intervención. En esta etapa, la conjunción de la esfera nacional, regional e internacional fue necesaria para enmarcar el efecto reconfigurativo de la performatividad de la disputa en el sentido y uso de la no intervención como norma, interés nacional y condición para la existencia independiente de América Latina. Esa reapropiación iniciaba una etapa fuertemente grabada con la disputa y una continua reconstrucción de espacios en los que se enmarcaba la discusión y argumentación de la no intervención.

La institucionalización del panamericanismo y la activa participación latinoamericana en el Instituto Americano de Derecho Internacional (IADI) representaron espacios fundamentales para la *performance* de la no intervención como instrumento de acoplamiento y, al mismo tiempo, de resistencia, no solo a la política exterior intervencionista europea, sino a la norteamericana. Esa performatividad y disputas de sentido y de espacios, reforzaron la utilización de la no intervención como herramienta de política exterior y a instar por su establecimiento como principio organizador de las relaciones regionales y hemisféricas a través de: 1) su formalización; 2) su multilateralización; 3) el paso de un principio nacional a uno hemisférico [es decir, de protección colectiva] (Scarfi, 2013).

Después de la Primera Guerra Mundial y la consolidación del régimen de verdad liberal wilsoniano, la no intervención reflejó posiciones

más nacionalistas, aislacionistas y defensivas que tenían su punto de partida en entornos domésticos en donde se reivindicaban libertades y autonomías político-económicas. La primera expresión de lo anterior, sucedió en 1928, durante la quinta Conferencia Panamericana; en esta, Honorio Pueyrredón, denunció la política intervencionista estadounidense y su presencia hegemónica en América Central y el Caribe. De esa forma, en un acto de *performativity* (latinoamericanismo dentro del panamericanismo), emergió lo que Juan Pablo Scarfi denomina “panamericanismo defensivo”.

A partir de esta década, el papel del agente -en forma de estilos personales de gobernar, naturaleza de regímenes políticos y procesos de toma de decisiones- jugó un papel cada vez más preponderante en la creación de espacios de disputa para la resignificación de la no intervención. Los eventos surgidos en las siguientes conferencias panamericanas; la modificación de la política exterior estadounidense hacia América Latina y los eventos internacionales posibilitaron un nuevo entendimiento de la no intervención y marcó un importante parteaguas para su utilización como herramienta de política exterior, pero también para su procesos de establecimiento como principio organizador, lo que no significó necesariamente que su interiorización y socialización fuera ajeno a la disputa de su normatividad. Algunos de esos elementos quedaron establecidos en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (o Convención de Montevideo de 1933) y el Protocolo de Buenos Aires donde la no intervención fue formalmente reconocida como principio organizador de las relaciones regionales. Los marcos de interacción, los entornos y los espacios domésticos y multilaterales en los cuales fue interpretada y emplazada la no intervención estuvieron permeados por momentos -eventos- de acomodamiento y oposición a las acciones de Estados Unidos.

b) La Guerra Fría y el discurso de la autonomía

En América Latina se dio un proceso de acomodamiento en la lucha anticomunista, limitado por un creciente fortalecimiento de la noción de autonomía tanto en el discurso político como en la práctica de la política exterior y regional. Este proceso de doble vía tuvo su expresión en la organización de la Conferencia de Chapultepec de 1945 (o

Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz) que fue usada por los latinoamericanos como espacio alternativo para la expresión discursiva y política de su autonomía que tuvo repercusiones en el proceso reconfigurativo de la no intervención.

En ese entorno, la no intervención continuó ejerciéndose como condición para asegurar la supervivencia e integridad territorial y para la preservación y consolidación de la autonomía¹⁹ que, a partir de ese momento, adquiriría una fuerza discursiva y política fundamental para la resignificación del sentido de la no intervención, su performatividad y la disputa de los regímenes de verdad que se establecerían en el marco de interacción constituido con el inicio y desarrollo de la Guerra Fría.

Por lo tanto, el comunismo y su interpretación fueron dos de las principales fuentes de discordia política entre los países y de disputas de sentido, que impactaron en el ejercicio de la no intervención. En la *performance* política latinoamericana dentro de los espacios creados por la *Pax Americana*, había lugar para la emergencia de subliderazgos que facilitaban la existencia de prácticas discursivas y procesos de toma de decisiones autónomos en respuesta a las condicionantes domésticas y regionales.

La definición de las prioridades de la política exterior estadounidense en América Latina en función de sus intereses de seguridad estableció, según Russell y Toklatián,

una cuasi natural lógica asimétrica que [penetró] en todas las capas de las relaciones hemisféricas y que, sobre todo en los países latinoamericanos se [expresó] en cuatro objetivos permanentes de política exterior: la búsqueda de autonomía, la diversificación de las relaciones exteriores, la definición del interés nacional en términos de desarrollo económico y la restricción del poder estadounidense (2008).

La política de contención del comunismo implicó una redefinición unilateral -por parte de Estados Unidos- de la no intervención que incitó a una fragmentación de posiciones en América Latina que, en mayor grado, respondió a la naturaleza del régimen político o al estilo personal de gobernar que influía en el proceso de toma de decisiones. La primera posición fue la nacionalista-conservadora, en total oposición al dominio estadounidense sobre América Latina (posición nacionalista-conservadora); la segunda, fue la posición ambivalente, que iba del

acomodamiento a las políticas de Washington o a la oposición, de acuerdo a la situación concreta; y la tercera, fue la posición paternalista, que aceptaba la intervención estadounidense por el bien de la región.

El curso diacrónico de la historia reveló pronto los límites de la autonomía regional y el creciente peso de Estados Unidos en la toma de decisiones en el hemisferio poniendo a prueba la capacidad de adaptación de las políticas exteriores latinoamericanas. La década inaugurada por los años cincuenta²⁰, aunada a la presiones políticas, ideológicas y económicas experimentadas durante las dos décadas siguientes, establecieron puntos de inflexión en la forma de pensar, interpretar, y utilizar para (re) pensar nociones básicas en la gramática regional sobre la no intervención, tales como: la autonomía, la autodeterminación, la asimetría de poder y los alcances de la soberanía nacional.

La estrategia de contención del comunismo limitó y condicionó los alcances de las políticas exteriores latinoamericanas, y eso supuso la búsqueda de espacios de disputa (discursiva-ideacional-normativa) y resiliencia en aras de preservar su capacidad de acción e interpretación o su particularidad. La performance del régimen de verdad encarnado por la contención del comunismo, se vio trastocada directamente por la emergencia de la Revolución cubana de 1959. Este acontecimiento redefinió los alcances de la política de estadounidense y los cauces que tomaría el uso de la intervención al buscar, por un lado, revertir el curso del proceso cubano y, por otro, efectuar intervenciones preventivas que bloquearan nuevos movimientos revolucionarios en el área.

Para América Latina lo anterior significó no solo la expulsión de Cuba de la OEA en 1962, sino la intervención directa de Estados Unidos en República Dominicana (1965), en Chile (1973) y en Nicaragua (1979). Las contradicciones creadas por la política estadounidense y la *performance* de la no intervención latinoamericana, dieron como resultado la ruptura del consenso (encarnado en la buena vecindad) relativo al reconocimiento de la no intervención como principio ordenador legítimo de las relaciones hemisféricas.

La forma en que buscaron resolverse las crisis referidas en el párrafo precedente, no hizo más que subrayar la preferencia de los latinoamericanos por la constitución de espacios multilaterales,

informales y temporales para el manejo de temas específicos. En esos espacios (de disputa de aquellos controlados por la política y el discurso de Washington) había una compleja imbricación y performatividad de posturas nacionalistas-domésticas y defensivas, con otras -en consonancia con las transformaciones graduales que comenzarían a experimentarse en la década de los ochenta- más “internacionales” y abiertas a la participación a más de un país y organizaciones (hemisféricos y extra-hemisféricos²¹).

c) Acomodamiento o ¿cese temporal de la disputa?

Los años ochenta fueron protagonistas de cambios graduales en las nociones fundamentales sobre las que se sostenía la visión tradicional de la no intervención. Las crisis políticas y económicas, no solo señalaron las limitaciones prácticas de la defensa de la no intervención como doctrina, sino que las transformaciones del ambiente internacional, dieron forma a resignificaciones concretas que lentamente transformaron las percepciones y la construcción de la práctica discursiva de la no intervención en América Latina.

En ese marco de interacción se gestaba implícitamente una disputa de sentidos entorno a la intervención que alcanzaba a la normatividad de la misma y a su utilidad como instrumento de disidencia frente a las condiciones impuestas por los estertores de la confrontación bipolar. El desarrollo de los conflictos centroamericanos; las crisis económicas y las escarpadas y lentas transiciones a la democracia pusieron de manifiesto no solo la endeble construcción del Estado, sino la problemática capacidad para sostenerlo. No obstante, se manifestaron espacios para la disputa del discurso de verdad estadounidense a través del establecimiento de esfuerzos de cooperación *ad hoc* (Contadora y el Grupo de Río) que impulsaban la construcción de una episteme regional fincada en la autodeterminación y no intervención para la resolución de los conflictos.

No obstante y casi inevitablemente, el emplazamiento de la no intervención expresó reconfiguraciones ontológicas y epistemológicas condicionadas por las realidades políticas y económicas de América Latina, las cuales impactaron también en sus estrategias de inserción

internacional. Esas nuevas reconfiguraciones se relacionaron con el fortalecimiento epistémico y valorativo de nociones como la de los derechos humanos, la consolidación y defensa la democracia, así como el alineamiento ideológico, aunque no absoluto, con los Estados Unidos una vez terminada la Guerra Fría. Las nuevas estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos demandaban un aumento de los compromisos internacionales surgidos por el Nuevo Orden Mundial.

En ese marco, la no intervención y sus bases fundamentales de sentido, connotación y denotación se ampliaron. Los Estados ya no solo tendrían prerrogativas, sino responsabilidades directas con su población, y con otros actores de la comunidad internacional. La defensa de la legitimidad y autoridad en la enunciación de la no intervención ahora tenía más fuerza si se le dotaba de un carácter multilateral. El acomodamiento a ese Nuevo Orden sucedió en América Latina de la mano de un regionalismo abierto, mayores responsabilidades internacionales, la transformación de proyectos de nación y formas de inserción internacional (cambios en la política exterior) y transiciones a la democracia. En un entorno de nuevos discursos de verdad en donde el neoliberalismo y la búsqueda de competitividad eran impulsados en un contexto de crisis, no había lugar para la discusión de la no intervención.

Para Russell y Tokatlián (2003; 2008) la década de los noventa fue la del acomodamiento en bloque [...] el fin de la bipolaridad pareció sepultar muchas de las opciones estratégicas a las que había apelado América Latina durante los años de la Guerra Fría (protección extra hemisférica, unidad colectiva, revolución social y tercermundismo). Si bien los espacios como tales no desaparecieron, sí lo hicieron como espacios simbólicos dentro de las estrategias de inserción y proyección internacional de los países latinoamericanos. La disputa de sentidos, de universos simbólicos y prácticas discursivas pareció apagarse temporalmente en la búsqueda de una proyección internacional beneficiosa para los proyectos domésticos de crecimiento económico y apertura comercial. La defensa tradicional, soberanista y defensiva de la no intervención en ese escenario, hubiera significado aislamiento e ilegitimidad dentro de una comunidad internacional en transformación y en proceso de adecuación a los cánones del Nuevo Orden Mundial. Esos cambios, no solo supusieron transformaciones domésticas sino regionales e institucionales²².

La legitimidad y autoridad del Estado relacionada directamente con su capacidad de responder ante situaciones humanitarias graves, trastocó y redefinió las fronteras analíticas y políticas de las normas fundamentales del sistema internacional, como la soberanía. Esta situación marcó indeleblemente la forma de analizar y emplazar la no intervención, pero no logró el consenso suficiente -ni entre los latinoamericanos, ni entre otros países miembros de Sur Global- para desaparecer las disputas interpretativas que tendrían lugar en un período de expansión de la proyección internacional de América Latina.

d) Siglo XXI

La marea rosa se caracterizó por impulsar un movimiento de recomposición política en América Latina que, aunque no fue generalizada en la región, sí logró la fuerza suficiente para definir los cursos del siglo que comenzaba. En ese sentido, la marea rosa y el rescate de la noción de autonomía -adaptada a los nuevos entornos y necesidades de proyección internacional de los latinoamericanos- impactaron en la construcción de sentidos alrededor de la no intervención, incluso en países que no podrían incluirse en el viraje a la izquierda regional, como México o Chile.

Kofi Annan, Ban Ki Moon, la ONU y el ICISS reenmarcaron el entendimiento de la soberanía como algo contingente, en lugar de algo absoluto, inmanente y una prerrogativa *cuasi* natural de los Estados²³. El establecimiento de la Responsabilidad de Proteger (R2P), readecuó el sentido discursivo del derecho de intervenir y señaló el carácter condicional del respeto a la soberanía como algo que conlleva derechos, pero, sobre todo, obligaciones.

Los acontecimientos del 11 de septiembre, la caracterización de nuevos enemigos (*Estados canalla*) con la Doctrina Bush, la justificación de la guerra preventiva y la invasión a Irak en 2003, movieron el centro de la disputa hacia la validez de la intervención humanitaria respaldada multilateral e institucionalmente²⁴ y la posibilidad creciente de una intervención unilateral como costo inevitable en la lucha contra el terrorismo. En ese contexto, se desempolvó la división entre bárbaros y civilizados en la búsqueda de la seguridad internacional, para

justificar nuevos (viejos) regímenes de verdad en relación al tema de la no intervención.

La invasión a Irak en 2003 y la oposición de varios países latinoamericanos individualmente y en el seno de la Asamblea General de la ONU, dio una nueva relevancia a la discusión en América Latina sobre la no intervención y su legitimidad como herramienta de política exterior. La oposición se basó en: “la defensa de las instituciones internacionales y el multilateralismo, el respeto al principio de no intervención y el rechazo de la opinión pública al uso de la fuerza” (Russell, et a., 2008). Es decir, había una *contested compliance* (Wiener, 2018), que disputaba los cauces del multilateralismo que pretendía justificar el unilateralismo estadounidense.

Uno de los efectos más claros de la marea rosa latinoamericana fue la retórica nacionalista, pero no aislacionista, sino internacionalista; soberanista-autonómica, presidencialista y personalista. Esas cualidades de la práctica política y discursiva latinoamericana se dirigieron a construir un proceso más sólido de proyección internacional, así como una mayor visibilidad en la toma de decisiones dentro del sistema internacional (*global player, global trader*). Para esos propósitos se estableció una relación estrecha entre las estrategias de desarrollo económico doméstico, los modelos de inserción internacional y el impulso de espacios multilaterales de concertación política conformados por la mayoría de los países de América Latina, a pesar de las diferencias ideológicas y materiales que existían entre ellos (Sanahuja, Legler y Riggiozzi lo llamaron regionalismo posliberal o pos hegemónico).

No obstante, el éxito más visible de los latinoamericanos en esa etapa se concentró en su acción dentro de foros blandos -solo con un alcance retórico (Pérez Llana, 2008)- constituidos por foros minilaterales e informales en donde la proyección diplomática y presidencial era, a veces, más importante que la consecución de acuerdos y esfuerzos institucionales²⁵. Durante este período -que comenzó a languidecer lentamente desde el 2008- se observó una compenetración entre las esferas doméstica, regional e internacional, la preeminencia del estilo personal de gobernar (liderazgos simbólicos) y el peso de los regímenes políticos en la determinación del sentido y uso de la no intervención en la práctica discursiva internacional y regional de los países de América Latina, dirigida a la limitación del unilateralismo estadounidense.

La multipolaridad y el reforzamiento superficial del multilateralismo establecieron marcos de discusión, constitución y reconstitución de prácticas discursivas en las que se inmiscuyó la no intervención. La vuelta a la izquierda no significó un fortalecimiento defensivo de la no intervención, sino que en su performatividad existió una liminalidad que permitió no desconocer la validez de la no intervención como principio organizador, pero tampoco fue utilizado para desconocer los compromisos internacionales que permitían a algunos países latinoamericanos buscar un lugar como *global player*.

Siendo Asia y América Latina dos de las regiones en donde la no intervención es parte importante de las estrategias de política exterior, la interpretación propia de la R2P²⁶ -“responsabilidad *mientras se protege o al proteger*”- subrayó las fallas y los abusos cometidos en nombre de la responsabilidad de proteger, proponiendo procesos de intervención mejor gestionados y supervisados por la comunidad internacional.

La “responsabilidad mientras se protege o al proteger” representaba no solo la emergencia de una interpretación discontinua y contestataria de la R2P, sino la posibilidad de recrear una doctrina bajo los elementos particulares de la práctica discursiva, política, diplomática y multilateral de las regiones, sin convertirse por ello en Estados paria e, incluso, *outsiders* dentro del sistema internacional y sus instituciones.

En ese sentido, el ejercicio del multilateralismo latinoamericano en las primeras décadas del siglo XXI expresó la performatividad de la disputa y la resistencia de los cánones impuestos por multilateralismo liberal europeo a través de la *performance* de espacios informales de concertación política llamado regionalismo poshegemónico.

3. La segunda mitad del XXI latinoamericano: espacio incierto y semillero para la resistencia y la disputa

El final de la marea rosa supuso una transición continua y sostenida hacia gobiernos conservadores y en algunos países serios retrocesos democráticos que mostraron la debilidad de los sistemas políticos latinoamericanos y de las reformas (sobre todo sociales) iniciadas en

los gobiernos más progresistas. A pesar del cambio de signo político de muchos de los gobiernos de la región, la articulación de las estrategias de política exterior no experimentó cambios drásticos; siguió y sigue estando concentrada en la figura presidencial; todavía está sujeta a la ideología del partido en el poder, y aún es evidente la fragmentación burocrática en la toma de decisiones. Sin embargo, esos elementos afectaron los procesos de interpretación y manejo de la realidad, así como en la práctica discursiva, política y económica que en diferentes grados, espacios y marcos, que directa e indirectamente han impactado a la comprensión de la no intervención.

a) La derecha neopatriota y la fragmentación del multilateralismo

Sanahuja y López Burián (2020) analizan algunas de las consecuencias para el multilateralismo latinoamericano y la política exterior de los países en los que han ocurrido cambios políticos hacia la derecha. En este sentido, establecen que abierta e intrínsecamente las visiones del mundo de las derechas neopatriotas cuestionan (en clave nacionalista) el orden internacional vigente basado en la globalización y la democracia, así como otros elementos que Zürn y Börzel (2020) definen como *script* liberal.

¿La derechización del continente se ha traducido en la emergencia de un nuevo discurso de verdad alrededor de la no intervención? En un análisis superficial podríamos decir que no y que, incluso, el principio de no intervención ha quedado en el olvido; sin embargo, con relación a las posturas de las décadas anteriores, han existido deslizamientos en la interpretación de la no intervención que siguen reproduciendo la performatividad de la disputa, pero ahora desde la posturas conservadoras asentadas en partidos de derecha radical. Estas posturas resignifican los valores de la inserción de América Latina en el orden liberal, tergiversando radicalmente la liminalidad y el trauma para justificar posturas intrusivas en otros países de la región (Grupo de Lima y Prosur, por ejemplo) y evitar o rechazar responsabilidades internacionales adquiridas en otros tiempos²⁷.

En América Latina, el regreso de la derecha estuvo acompañado, también, de fragmentación regional (desmantelamiento epistémico del regionalismo poshegemónico o posliberal), crisis políticas, económicas y sanitarias que han obligado a los gobiernos a concentrarse en el desarrollo de las políticas internas en la gestión de las dificultades creadas, sobre todo, por la pandemia de COVID-19. Las dificultades y problemáticas magnificadas por la pandemia no ha logrado fortalecer ni la cooperación regional ni el diálogo multilateral.

La región como comunidad imaginada y la concomitante creación de proyectos políticos a través de narrativas geográficas, históricas y de amenazas externas ha perdido impulso, para dar lugar a espacios de actuación selectivos, y a narrativas fragmentadas, diferenciadas y desinteresadas en reforzar América Latina como plataforma coherente de resignificación. La estigmatización de la izquierda en la región, así como el freno que se ha puesto a los procesos de integración que buscaban una voz autónoma de América Latina deja expuesta a la región a las dificultades e incertidumbres de un sistema internacional caracterizado por un proceso de transición hegemónica que inmiscuye directamente a China y Estados Unidos.

Aunque lo anterior no significa que los procesos de performatividad de la disputa en relación a lo internacional haya parado abruptamente. El debilitamiento del multilateralismo regional e, incluso, de la propia OEA, expresa una disputa doméstica a la inversa de otros tiempos de los principios del multilateralismo. Se ha dado un desmontaje de la infraestructura ideacional-normativa que aunque no ha significado la desaparición de la cooperación (selectiva, minilateral y económica), sí ha dificultado construir una concepción de la región como bloque (una misión fallida que en su momento tuvo la CELAC).

La crisis de Venezuela y las desestabilizaciones políticas generalizadas que llevaron, por ejemplo, al otorgamiento de asilo a Evo Morales, hacen reflexionar acerca de la existencia de América Latina como región en la segunda década del siglo XXI.

[América Latina] como región, para quién y cuándo [...] esas preguntas no ignoran [...] la marca de las relaciones históricas que las producen, y están abiertas a la manipulación e interpretación de acuerdo con las configuraciones de interés y poder que han formado esas relaciones (Dirlik, 1992).

No hay un proyecto común, ni intereses conjuntos concretos y, sobre todo, no comparten el sentido y significado de los principios ordenadores de sus relaciones, cuestión que debilita los procesos de diálogo y concertación futuros.

La no intervención actualmente se vislumbra solamente como una herramienta complementaria de política exterior, aislada y únicamente visible en coyunturas políticas que necesitan de una declaración pública. El aislamiento de los países del área tanto de sus propios problemas como de lo que pasa en la esfera internacional, ha redireccionado la reflexión sobre la no intervención y su capacidad como herramienta de disputa en los procesos de gobernanza regional-internacional en donde se buscaba acrecentar la autonomía en la toma de decisiones aún en escenarios de acoplamiento hegemónico.

El criterio de selectividad reinante en las relaciones regionales contemporáneas es visible sobre todo en los aspectos ideológicos, pragmáticos y retóricos. La selectividad inhibe el compromiso, el diálogo coherente, la deliberación y la concertación en temas que pueden ser cruciales para la proyección de la región en el sistema internacional.

Lo que en otro tiempo fue un activo proceso de *norm entrepreneurship* a través de la contestación de los discursos de verdad alrededor del ejercicio de la no intervención, ha terminado en la reactividad y reinterpretación contraria que evite la disminución de la brecha cooperativa que reina en América Latina. La reciente cumbre de la CELAC, en Ciudad de México, ha puesto de manifiesto que ni siquiera una crisis tan profunda como la causada por el COVID-19, ha sido capaz de superar las divisiones que alejan a los países de la región.

La presentación de los *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*²⁸ puede abrir una oportunidad para el fortalecimiento de la CELAC como espacio para la concertación y la contestación del sistema internacional (y regional, en relación a la OEA), pero también para el fortalecimiento de los lazos entre los gobiernos latinoamericanos a pesar de las diferencias ideológicas, los estilos personales de gobernar, las pertenencias políticas y los intereses internacionales.

Conclusiones

La contestación de los órdenes internacionales dominantes no es un fenómeno del siglo que vivimos; sin embargo, los desafíos a los que se enfrenta ahora el sistema internacional hacen más visibles los procesos de resistencia expresados por distintos agentes nacionales, regionales e internacionales.

El caso de América Latina es emblemático debido a que, desarrollando una agencia no hegemónica complementada por la liminalidad y el trauma cultural, tiene una manera particular de interiorizar los valores, principios y normas sobre los que se ha construido la sociedad internacional. La no intervención, al ser el concepto y norma más emblemáticos en las relaciones multilaterales de América Latina desde la segunda mitad del siglo XIX, ha adquirido sus contornos epistémicos e interpretativos desde la performatividad de la disputa; a través de la cual ha reivindicado espacios sociales y políticos dentro de discursos o regímenes de verdad dominantes dentro de marcos de interacción y entornos específicos. Este sentido, la noción de marco o entorno no es meramente instrumental, sino co constitutiva de las situaciones sociales y políticas a las que les da cabida.

La no intervención no solo fue una herramienta diplomática y jurídicista para impedir las intervenciones, porque si calificamos su efectividad en relación a esa tarea, podríamos concluir que no ha sido eficiente. Sin embargo, si pensamos en su ejercicio o *performance* desde la resistencia y la disputa de discursos de verdad dominantes, podemos vislumbrar su alcance epistémico en la construcción de la identidad internacional latinoamericana. Esa episteme es alcanzada cercanamente por la posición liminal de América Latina en el sistema internacional, su agencia no hegemónica, pero también por el trauma histórico y cultural condicionado (y condicionante de) por las dos características anteriores.

La performatividad de la disputa, a través del tiempo, ha descansado en reinterpretaciones de nociones surgidas en regímenes de verdad dominantes construidos en otros espacios. La soberanía, la territorialidad, la autodeterminación e incluso el Estado, son categorías que muestran una construcción específicas basadas en la figura del jefe de Estado, los estilos personales de gobernar, la centralización

del poder y los vaivenes ideológicos. La contingencia es la esencia, la disputa y Latinoamérica.

El proceso de norm *entrepreneurship*, evidenciado en la interpretación de la no intervención, fue viabilizado por la performatividad de la disputa que medió la construcción y reconstrucción de espacios multilaterales de cooperación, negociación y diálogo en la región, pero que también resistieron a la imposición de visiones hegemónicas surgidas en Estados Unidos, Europa o el sistema internacional en su conjunto, mayormente asimétrico e inequitativo.

Ahora, en las últimas décadas del siglo XXI, ese impulso dado a la no intervención ha perdido intensidad frente al embate en la región de derechas neopatriotas que, por medio de acciones contradictorias, se han encargado de disputar los pilares bajos los cuales se construyó el multilateralismo latinoamericano de los primeros años de este siglo. Iniciativas como las del Grupo de Lima y Prosur lo demuestran.

Lo anterior, en un entorno regional e internacional desafiado por las diversas crisis que ha desatado la pandemia de COVID-19, no ha permitido el reacomodo positivo de la cooperación regional que busque una voz autónoma y mayor protección en el escenario internacional. La CELAC tímida y lentamente ha buscado regresar a la dinámica de cooperación regional de largo alcance centrándose en el tema del acceso a las vacunas, disputando la desigualdad creada por quienes las controlan, producen y comercializan; no obstante, la ausencia de países como Brasil, la desestimación de ese espacio por otros países latinoamericanos, así como la fragmentación que causa el tema de Venezuela han bloqueado los esfuerzos.

NOTAS

- 1 Este artículo es un extracto modificado de una investigación en curso.
- 2 A lo largo del artículo se utilizarán, indistintamente, los conceptos contestación, disputa y controversia.
- 3 Para Carsten-Andreas Schulz, los norm entrepreneurs son “actores con principios que abogan por un cambio normativo, incluyendo la

interpretación de las normas existentes o la promoción de nuevos estándares de adecuación”. Schulz Carsten-Andreas (2022), *From Autonomy to Agency (and Back Again). Debating Latin American States as a Global Entrepreneurs*, Routledge.

- 4 *Ibidem*. Para Schulz la agencia no hegemónica, no necesariamente limita la capacidad de los actores no hegemónicos en la construcción -epistémico y material- del sistema internacional.
- 5 Cuando se habla de los efectos epistémicos, se hace referencia a las cualidades de un enunciado, mismas que pueden ser valorativas, deónticas y epistémicas.
- 6 Aunque Butler retoma esta noción desde la perspectiva de Austin (*How To Do Things with Words*), lo que hace es repensar y transgredir la idea austiana sobre el acto ideal de habla, subrayando que el seguimiento de una convención no siempre produce resultados felices; sin embargo, aunque eso limite la normatividad de una norma o concepto, el espacio que se genera para la subversión y resignificación da paso a la producción de nuevos sentidos sociales que impactan la práctica discursiva y generan procesos de consolidación de la norma o concepto; transformación gradual o cambio radical.
- 7 Ideacional, (inter) subjetiva y material (reflejo de las relaciones de poder).
- 8 Los discursos de verdad imponen ideales normativos que pueden llegar a ser problemáticos, pero que al mismo tiempo, dejan espacio a los deslizamientos y a la emergencia de las discontinuidades en su interpretación, tal como lo señala Foucault en *El orden del discurso*.
- 9 “el espacio político es un sitio de contingencia radical [...] la performatividad política obliga a repensar la producción del espacio introduciendo en la repetición algo diferente”. Glass Michael; Rose-Redwood Reuben (eds.) (2014). Op. cit.
- 10 Wiener los coloca en un nivel medio, debajo de las normas fundamentales (en las que incluye a los principios del Derecho Internacional) y arriba de las normas desarrolladas al interior de los Estados.
- 11 Establecido por Anghie Antony; Koskenniemi; Orford Anne (2016). “Imperialismo y Derecho Internacional: historia y legado”. Para América Latina, Obregón, Liliana (2012), *Regionalism Constructed*:

A Short History of Latin America International Law, Esil Conference Paper Series.

- 12 En la región se identifican fuentes de formulación y ejecución de la política exterior, comunes a los países que la conforman, tales como: presidencialismos fuertes; marcada influencia de las ideologías; peso de los factores internacionales y burocratización fragmentada de la toma de decisiones. Merke, F.; Reynoso, D.; Schenoni, L. (2020), *Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept*, Latin America Research Review.
- 13 Liliana Obregón se refiere al criollo como una clase social y 'legal' en lugar de una biológica. "La raza siempre fue superficial y dudosa. Para los criollos, el honor era el que definía su posición en la sociedad y fue uno de los principales motivantes para estudiar y practicar el derecho [...] estaban orgullosos de las diferencias, pero las veían, también, como fuente de angustia conflictos. [El] derecho internacional [era] parte del proceso de construcción de la nación y la búsqueda de reconocimiento y legitimidad [...] en la comunidad de naciones civilizadas [...] los miembros de la élite regional se asumían a sí mismos como parte de un centro metropolitano (como descendientes de los europeos) mientras que, al mismo tiempo, desafiaban a ese centro con nociones de su propia particularidad regional (como nativos de América)". Obregón, L. (2006). *Between Civilization and Barbarism: Creole Interventions in International Law*. *Third World Quarterly*, vol. 27, núm. 27.
- 14 Los Estados latinoamericanos no tenía una relación de total dependencia con los imperios de ultramar, sino que en el ejercicio de sus funciones como colonias, tenían cierta capacidad de decisión en la que desarrollaban prácticas singulares que conformaban el espacio político y social que constituían y las constituían. En cada performatividad de los dictados coloniales había una expresión de las particularidades que construían al sujeto latinoamericano.
- 15 Cuando hablamos del sujeto americano, no nos referimos al individuo particular, al humano, sino a la construcción discursiva del mismo en oposición a lo que representaba el Viejo continente y el control español. La construcción de esa conciencia de sí del sujeto americano fue el resultado de la combinación de fuerzas centrípetas y centrífugas, así como el poder que paulatinamente se depositaba en las élites criollas. Bárcena Alicia (2010) habla de "barroquismo ideológico" que

caracteriza como una puja “entre el modelo iluminista del intelectual que pretende encarnar la visión racionalista de la historia, y desde allí sentar la dirección de la modernidad y la modernización de la política, la cultura y la economía; y el modelo ‘identitario’ del ensayista o estadista que en defensa y exaltación del ethos nacional llama a cerrar las puertas frente a los ‘vientos disolutivos de la modernidad [...] melancolía por la identidad perdida y el hambre de futuro y modernidad”. Bolivarismo, cultura y destino: doscientos años de navegar contra corriente, México, SRE, UNAM.

- 16 “[...] el sujeto, al afirmar la ‘verdad’ de su ser [...] se liga a esa verdad, se somete a otro y a la vez modifica la relación que tiene consigo mismo [se] articula con un tipo específico de conocimiento [...] los actos de verdad ‘reflexivos’ en los que el sujeto es a la vez actor, testigo y objeto de la manifestación de la verdad [...] la producción por parte del sujeto de un discurso de verdad sobre sí mismo constituye un instrumento de subjetivación [...] Todas las prácticas que definen y transforman al sujeto van acompañados al sujeto van acompañadas por la formación de ciertos tipos de saber. Foucault, M. (1980). *El origen de la hermenéutica de sí. Conferencias de Dartmouth, Siglo XXI*.
- 17 Condición como una cuestión de grado que depende de los atributos del Estado para que este pueda articular y conseguir sus objetivos de forma independiente. Russell, R.; Tokatlián, J. G. (2003). *From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone*, Latin Miami, American Politics and Society.
- 18 En la interpretación del Derecho Internacional en esa etapa, los latinoamericanos tenían una concepción particular del orden global, debido a que la disciplina no ofrecía las herramientas analíticas adecuadas para entender el sentido y el uso del Derecho Internacional en un contexto periférico. Becker Lorca Arnulf (2006), *International Law in Latin America or Latin America International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination*, Harvard International Law Journal, vol. 47, núm. 1.
- 19 A partir de ese momento la no intervención, en conjunto con la autonomía, pasaron a formar parte de los principios de las relaciones entre los Estados latinoamericanos y a definir sus estrategias de inserción internacional.
- 20 Golpe de Estado al Gobierno de Jacobo Arbenz en 1954.

- 21 Como el caso de Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia o la publicación del comunicado franco-mexicano en 1981 para la crisis en El Salvador.
- 22 1985: aprobación del Protocolo de Cartagena; 1990: orden ejecutiva para la creación de una Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD); 1991: Resolución 1080 (Declaración de Santiago); 1992: Protocolo de Washington; 1995: orden ejecutiva 95-6 (reestructuración de la UPD y creación de unidades especializadas de apoyo a instituciones democráticas, monitoreo de elecciones y promoción del diálogo); 2001: Carta Democrática Interamericana; 2005: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, Secretaría para los Asuntos Políticos y Democráticos.
- 23 “La responsabilidad, en lugar del control debería ser vista como la esencia de la soberanía”. Orford, A. (2011). *International Authority and Responsibility to Protect*, Cambridge University Press.
- 24 2005, representó el cénit del consenso normativo internacional acerca de la responsabilidad de proteger. Asimismo se especificaron los casos en los que la intervención humanitaria tendría lugar, como: el genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. También se establecieron oficinas burocráticas al interior de la ONU (como el UN Special Adviser on the Prevention of Genocide en 2007 y el Special Adviser to the Secretary-General on the Responsibility to Protect en 2008).
- 25 Los espacios formales e informales, multilaterales y minilaterales posibilitaron la resolución de conflictos concretos como en el desacuerdo que creó la ampliación de bases militares en territorio colombiano; el conflicto fronterizo entre Colombia y Venezuela. Aunque fue insuficiente en casos como el golpe de Estado en Honduras; el de Paraguay o el de Brasil.
- 26 Hay que recordar la propuesta brasileña de Responsabilidad al Proteger que encontró en China (y su doctrina de Protección Responsable) apoyo para incentivar la rendición de cuentas en las acciones de intervención humanitaria. Menéndez del Valle Emilio (2016), *Responsabilidad de proteger: la ONU en acción*, Documento de trabajo.
- 27 Retirada de Chile, Brasil y Colombia del Pacto Mundial sobre Migración; discurso anti-científico en el tema del cambio climático.

28 Ver en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/47252/S2100557_es.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A.; Deciancio, M.; Tussie, D. (eds.) (2022). *Latin America in International Relations*. Routledge.
- Acharya, A. (2015). An IR for the Global South or a Global IR? *Indonesian Journal of International Studies*, Vol. 2, No. 2.a.
- Acharya, A. (2011). Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West. *Millenium Journal of International Relations*, vol. 39.
- Alexander, J. et. al. (2004). *Cultural Trauma and Collective Identity*. University of California Press.
- Alexander, J. C. (2004). *Torward a Theory of Cultural Trauma*. University of California Press.
- Becker Lorca, A. (2006). International Law in Latin America or Latin American International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination. *Harvard International Law Journal*, vol. 47, núm. 1.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.
- Butler, J.; Laclau, E.; Zizek, S. (2002). *Contingencia, hegemonía, universalidad*. Siglo XXI.
- Butler, J. (2011). *Replantear el universal: la hegemonía y los límites del formalismo*. Siglo XXI.
- Castaños Zuno, F. (2019). Seminario Doctoral Temático del análisis del discurso, mimeo. UNAM.
- Dirlik, A. (1992). The Asia-Pacific Idea: Reality and Representation in the Invention of a Regional Structure. *Journal of World History*, Vol. 3, No. 1.
- Foucault, M. (2002). *El orden del discurso*, Tusquets.

- Foucault, M. (2016). *El origen de la hermenéutica de sí. Conferencias de Dartmouth, 1980*. Siglo XXI.
- Glass, M.; Reuben, R.R. (eds.) (2014). *Performativity, Politics, and the Production of Social Space*. Routledge.
- Kaiser, R. J. (2014). *Performativity, Events, and Becoming-Stateless*. Routledge.
- Lagos, R. (comp.) (2008). *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Edhasa.
- Maschler, Y.; Schiffrin, D. (2015). *Discourse Markers. Language, Meaning and Context*. Wiley Blackwell.
- Menéndez del Valle, E. (2016). *Responsabilidad de proteger: la ONU en acción*. Documento de trabajo.
- Merke, F.; Reynoso, D.; Schenoni, L. (2020). Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle Range Concept. *Latin American Research Review*, vol. 55, núm. 3.
- Nelson, L. (2014). *Engaging Butler. Subjects, Cernment, and the Ongoing Limits of Performativity*. Routledge.
- Obregón, L. (2005). The Colluding Worlds of the lawyer, the Scholar, and the Policymaker: A View of International Law from Latin America. *Wisconsin International Law Journal*, vol. 3, núm. 1.
- Orford, A. (2011). *International Authority and Responsibility to Protect*. Cambridge University Press.
- Oropeza García, A. (coord.) (2010). *Latinoamérica frente al espejo de su integración, 1810-1820*. SRE.
- Pérez Llana, C. (2008). *Modelos políticos internos y alianzas externas*. Edhasa.
- Pitts, J. (2015). The Critical History of International Law. *Political Theory*, Vol. 43, Núm. 4.
- Russell, R.; Tokatlián, J. G. (2003). From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 1.
- Russell, R.; Tokatlián, J. G. (2008). *Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos*. Edhasa.

- Russell, R.; Arson, C.; Fernández de Castro, R. (2008). *Introducción*. Edhasa.
- Sanahuja, J. A.; López Burián, C. (2020). Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 126.
- Scarfi, J. P. (2020). La intervención del Derecho Internacional (latino) americano: la hegemonía estadounidense y el debate sobre la intervención en los orígenes del sistema interamericano. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral, Universidad Nacional del Litoral*.
- Scarfi, J. P. (2019). Hacia un orden legal regional: Vicente Quesada y la construcción del derecho internacional latinoamericano. *Revista de Historia de América, Instituto Panamericano de Geografía e Historia*.
- Scarfi, J. P. (2014). *International Law and Pan-Americanism in the Americas, 1890-1942*, PhD Dissertation, Cambridge.
- Schiffrin, D. ; Tannen, D.; Hamilton, H. (eds.) (2015). *The Handbook of Discourse Analysis*. Wiley Blackwell.
- Schulz Carsten, A. (2022). *From Autonomy to Agency (and Back Again). Debating Latin American States as a Global Entrepreneurs*, Routledge.
- Tickner, A. (2008). Latin American IR and the Primacy of lo práctico, *International Studies Review*, vol. 10, núm. 4, vol. 10.
- Wiener, A. (2007). The Dual Quality of Norms and Governance Beyond the State: Sociological and Normative Approaches to Interaction, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 10, núm. 1.
- Wiener, A. (2009). Enacting Meaning- in -Use: Qualitative Research of Norms and International Relations. *Review of International Studies*, vol. 35.
- Wiener, A. (2018). *Theory of Contestation*, Cambridge.
- Žižek, S. (2018). *Acontecimiento*, SextoPiso.
- Zürn, M.; Börzel, T. (2020). *Contestations of Liberal Script. A Research Program*. Freie Universität Berlin.

RESUMEN

Tal como lo expone Antje Wiener, la contestación o la disputa de una norma, sea formal o intersubjetiva, plantea una crítica intrínseca a su normatividad, aplicación y *performance*, dentro de espacios, marcos de interacción y entornos socio-políticos específicos. Asimismo, impulsa procesos de resignificación (ontológica, epistemológica y pragmática) de la norma que dan paso a la formación de otras comunidades epistémicas, otros acuerdos, otras deliberaciones, así como una aplicación diferenciada. Esos procesos afectan directamente a la interpretación y práctica discursiva de la no intervención en América Latina. Siguiendo las propuestas analíticas de GIR (*Global International Relations*), establecemos que la posición latinoamericana en relación con la no intervención, es resultado de las concepciones y percepciones propias de la región condicionadas por su posición liminal, periférica y defensiva en el sistema internacional, misma que define su agencia no hegemónica.

La posición contestataria de América Latina en el ejercicio e interpretación de la no intervención no ha significado, por sí mismo, el cuestionamiento legal de esa norma como pilar esencial del Derecho Internacional. Paradójicamente, la performatividad latinoamericana en la disputa del sentido de la no intervención se enmarca en un proceso de *norm entrepreneurship* y ha significado su consolidación como un principio organizador de las relaciones multilaterales regionales e internacionales.

Si bien se reconoce el peso del Derecho Internacional en ese proceso, la perspectiva juricista que impera en la reflexión sobre la no intervención en nuestra región tendría que ser superada o complementada por otros enfoques analíticos. Y, por ello, se propone un acercamiento reflectivista que subraye el peso de las prácticas discursivas y de la política exterior en los procesos de contestación que han definido el papel y alcance de la no intervención en las relaciones multilaterales de América Latina.

La performatividad de la disputa en relación a los principios del sistema multilateral internacional y regional, así como la resistencia de los discursos de verdad impuestos por el *Western*, no necesariamente implican una ruptura caótica y destructiva del orden,

sino reinterpretaciones y acomodamientos dentro del orden que permiten su existencia a largo plazo. La performatividad de la disputa, por tanto, ha viabilizado nuevos ejercicio de la norma el Sur Global; y vale la pena aclarar que este proceso ocurre de igual forma dentro de gobiernos de izquierda o de derecha, aunque los vaivenes ideológicos, partidistas o personalistas modifiquen las prácticas discursivas y la *performance* de la no intervención a través de los años.

ABSTRACT

As Antje Wiener puts it, the contestation or dispute of a norm, whether formal or intersubjective, poses an intrinsic critique of its normativity, application, and performance, within spaces, interaction frameworks, and specific socio-political environments. Likewise, it promotes resignification processes (ontological, epistemological and pragmatic) of the norm that give way to the formation of other epistemic communities, other agreements, other deliberations, as well as a differentiated application. These processes directly affect the interpretation and discursive practice of non-intervention in Latin America. Following the analytical proposals of GIR (Global International Relations), we establish that the Latin American position in relation to non-intervention is the result of the region's own conceptions and perceptions conditioned by its liminal, peripheral and defensive position in the international system, itself that defines its non-hegemonic agency.

The rebellious position of Latin America in the exercise and interpretation of non-intervention has not meant, by itself, the legal questioning of that norm as an essential pillar of International Law. Paradoxically, Latin American performativity in the dispute over the meaning of non-intervention is part of a process of norm entrepreneurship and has meant its consolidation as an organizing principle of regional and international multilateral relations.

Although the weight of International Law is recognized in this process, the legal perspective that prevails in the reflection on non-intervention in our region would have to be overcome or complemented by other analytical approaches. And, for this reason, a reflectivist approach is proposed that underlines the weight of discursive practices and foreign policy in the processes of contestation that have defined the role and

scope of non-intervention in multilateral relations in Latin America.

The performativity of the dispute in relation to the principles of the international and regional multilateral system, as well as the resistance of the discourses of truth imposed by the West, do not necessarily imply a chaotic and destructive rupture of the order, but rather reinterpretations and accommodations within the order that allow for their long-term existence. The performativity of the dispute, therefore, has enabled new exercises of the norm in the Global South; and it is worth clarifying that this process occurs in the same way within governments of the left or the right, although the ideological, partisan or personalist fluctuations modify the discursive practices and the performance of non-intervention over the years.

RESUMO

Como dito por Antje Wiener, a contestação ou disputa de uma norma, seja formal ou intersubjetiva, evidencia uma crítica intrínseca da sua normatividade, aplicação e desempenho, dentro de escopos, quadros de interação e ambientes sócio-políticos específicos. Também impulsiona processos de ressignificação (ontológicos, epistemológicos e pragmáticos) da norma que dão lugar à formação de outras comunidades epistêmicas, outros acordos, outras deliberações, bem como uma aplicação diferenciada. Estes processos afetam diretamente a interpretação e a prática discursiva da não-intervenção na América Latina. Na sequência das propostas analíticas do GIR (*Global International Relations*), estabelecemos que a posição da América Latina em relação a não intervenção é o resultado das próprias concepções e percepções da região condicionadas pela sua posição liminar, periférica e defensiva no sistema internacional, que define a sua agência não hegemônica.

A posição contestatária da América Latina no exercício e interpretação da não-intervenção não significou, por si só, o questionamento jurídico desta norma como um pilar essencial do direito internacional. Paradoxalmente, a performatividade latino-americana na disputa do sentido da não-intervenção faz parte de um processo de *norm entrepreneurship* e significou a sua consolidação como princípio organizador das relações multilaterais regionais e internacionais.

Embora se reconheça o peso do Direito Internacional neste processo, a perspectiva jurídicista que prevalece na reflexão sobre a não-intervenção, na nossa região, deve ser superada ou complementada por outras abordagens analíticas. Por esta razão, propõem-se uma abordagem reflexivista, que ressalte o peso das práticas discursivas e da política externa nos processos de contestação, que definiram o papel e o escopo da não-intervenção nas relações multilaterais da América Latina.

A performatividade da contestação em relação aos princípios do sistema multilateral internacional e regional, bem como a resistência dos discursos de verdade impostos pelo *Western*, não implicam necessariamente uma ruptura caótica e destrutiva da ordem, mas sim reinterpretações e reacomodações dentro da ordem que permitam a sua existência em longo prazo. A performatividade da disputa, portanto, possibilitou novos exercícios da norma no Sul global; e vale a pena salientar que este processo ocorre tanto no seio dos governos de esquerda como nos de direita, embora as oscilações ideológicas, partidárias ou personalistas modifiquem as práticas discursivas e o performance da não-intervenção ao longo dos anos.



“Contra la ideología de género”: narrativas, actores y estrategias de los movimientos anti-derechos humanos de salud sexual y reproductiva

Cecilia Güemes

Introducción

Los derechos humanos de salud sexual y reproductiva son un componente clave de los derechos de las mujeres según reconoce el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Estos derechos se relacionan con el derecho a la vida, a la salud, a la intimidad, a la educación e incluyen: el derecho a disfrutar de una vida sexual sin riesgos ni presiones, la libertad de decidir respecto a la reproducción de forma independiente y con acceso a la

información veraz y métodos de anticoncepción seguros y eficaces, y disponer de servicios médicos de calidad y dignos (con especial atención a la erradicación de la violencia obstétrica)¹.

Cuando se priva a las personas de estos derechos, los efectos no solo condicionan sus cuerpos y el futuro, sino que perjudican al bienestar de sus familias y de venideras generaciones agravándose la desigualdad de género y reduciéndose a la agencia moral de la ciudadanía.

La democracia es un proceso inacabado que avanza cuando se reduce la desigualdad, se distribuyen recursos y poder mediante políticas públicas y retrocede cuando se muestra incapaz de ejercer control sobre fuerzas colectivas y se limita a ratificar las desigualdades. En este último supuesto hablamos de desdemocratización donde el sistema, sus leyes e instituciones se convierten en un cascarón vacío, en un método de elección de élites y la ciudadanía deja de encontrarle sentido (Tilly, 2003). Por ello, los derechos de salud sexual y reproductiva que a primera vista podrían parecer un “asunto de mujeres”, son una cuestión de consolidación o retroceso democrático que afecta a la sociedad en su conjunto. O se reducen las desigualdades y se diseñan políticas que empoderen o se debilita y se recorta la democracia (Serrano, 2020; Correa 2020).

En este artículo nos interesa tomar el pulso a las democracias latinoamericanas en términos de igualdad de género y, específicamente, analizar las amenazas y oposiciones a los derechos de salud sexual y reproductiva como fenómeno de desdemocratización. Esto resulta particularmente relevante y preocupante en un contexto regional donde: se incrementan la desconfianza social (82 de cada 100 personas manifestaron, en el 2020, no confiar en los demás) y la desconfianza institucional (en el parlamento oscila de media el 79,5 % y en los tribunales el 74,3 %), y desciende el apoyo al sistema democrático como mejor sistema de gobierno (de 64 % en 1995 al 55 % en 2020) y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia (del 40 % en 1995 al 26 % en 2020) convirtiéndose América Latina, tras la crisis de la Pandemia, en la región con mayor caída interanual experimentada por cualquier región en términos de calidad de la democracia (ver gráficas en anexo).

Antes de avanzar en identificar qué narrativas construyen, quiénes son y qué estrategias usan a nivel regional aquellos que buscan detener u obstaculizar los derechos humanos de salud sexual y reproductiva, es preciso destacar las divergencias internas en la región. Según datos del observatorio de igualdad de género de CEPAL, en Bolivia y Panamá cerca del 24 % de las mujeres manifiesta tener demandas insatisfechas con relación a la planificación familiar; en Nicaragua se detecta cerca de un 20 % de mujeres adolescentes, de 15 a 19 años de edad, que son madres; en Bolivia la ratio de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos es de 155, y en Honduras se revela cerca de un 35 % de mujeres, entre 20 y 24 años, que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 18 años (ver gráficas en anexo).

Asimismo, hay países donde es legal abortar como Uruguay, Cuba, Puerto Rico, Argentina y en algunos estados mexicanos; países donde la legislación es totalmente restrictiva (sin excepciones legales) como en El Salvador, Honduras o Nicaragua (y las penas pueden llegar hasta 50 años y donde los partos extrahospitalarios y/o la emergencia obstétrica pueden dar lugar a cárcel), otros donde abortar está prohibido (aunque la regulación contempla excepciones donde la conducta es “no punible” como: el peligro de vida de la madre, embarazo producto de una violación o la malformación grave del feto).

Estas desigualdades y carencias en la región se vieron profundizadas con la Pandemia, ya que hubo una menor disponibilidad de servicios, disminuyeron recursos y equipamiento, se verificó un descenso de la demanda y hubo mayores dificultades por el confinamiento². Ahora bien, la Pandemia y sus restricciones económicas y de movilidad física, sirvieron de excusa a fuerzas políticas conservadoras para recortar derechos y “re-tradicionalizar” las relaciones y los roles de género en la esfera privada ya sea: alegando prioridades más importantes y desfinanciando los derechos reproductivos o la educación sexual, revocando el acceso o retrasando la atención a las mujeres que reclamaban contraconcepción o aborto, acallando a activistas y restringiendo marchas y movilizaciones, como adoctrinando en valores conservadores de la familia tradicional y roles de género en momentos en que lo doméstico concentró las actividades de la vida cotidiana (educación, ocio, trabajo) (Blum 2020; Chicas Poderosas Argentina, 2020; Torres, 2020; Hirao, 2021; Guerrero, 2021; Güemes y Güemes, 2020).

El proyecto periodístico “Poderes no santos” liderado por OjoPúblico registró más de 150 acciones impulsadas durante la pandemia en Perú, Argentina, Brasil y México por parte de organizaciones políticas, civiles y religiosas relacionadas con la oposición del aborto en casos legales o no punibles. En Argentina, líderes de partidos emergentes, presionaron al gobierno para que bloqueara los servicios clínicos de interrupción legal del embarazo; en Brasil hospitales encargados de proveer abortos legales (como el Pérola Byington en San Paulo) fueron re-destinados a detección del COVID dejando sin cubrir sus tareas previas; en México partidos políticos y *lobbies* se opusieron a medidas de amnistía para las mujeres presas acusadas de abortos ilegales; en Perú organizaciones vinculadas a la plataforma “Con mis hijos no te metas”, cuestionaron una directiva sanitaria que garantizaba el acceso a la planificación familiar y la salud de la madre durante la pandemia.

En este trabajo nos centraremos primero en las narrativas y argumentarios que se despliegan para oponerse reactiva o proactivamente a los derechos de salud sexual reproductivo utilizando la “ideología de género” como bandera común y el malestar social con el funcionamiento democrático y la percepción de élites corruptas como catalizador del descontento y su redirección a temas culturales en vez de económicos. En segundo lugar, describiremos cómo se articulan actores heterogéneos como son las nuevas derechas, las organizaciones de ciudadanos seculares, los evangelismos y los viejos actores conservadores en una oposición férrea y homogénea contra dichos derechos en busca de moralizar lo social. Por último, enlistaremos las estrategias que se despliegan dentro de las instancias políticas y democráticas como en lo social con fines profilácticos (para prevenir la positivización de estos derechos en ordenamientos jurídicos locales y su traducción en políticas públicas) y/o con fines reactivos, (para impugnar sustancial y empíricamente la puesta en marcha de estos derechos y bienes y servicios públicos destinados a garantizarlos cuando ya se han reconocido).

El objetivo del artículo es demostrar cómo estas impugnaciones de derechos sexuales y reproductivos se hacen sin oposición frontal al orden liberal y sus instituciones sino que, por el contrario, aprovechan las insatisfacciones democráticas y el enojo ciudadano, a la vez que los instrumentos democráticos y el léxico de los derechos humanos para oponerse a estos. De esta forma, se aspira a evidenciar cómo defender

derechos de salud reproductiva y sexual no es sólo una deuda de la democracia para con las mujeres y/o la igualdad de género sino un bastión desde el cual re cualificar y profundizar nuestras democracias.

1. Impugnaciones a los derechos de salud sexual y reproductiva

Que los derechos de salud sexual y reproductiva estén reconocidos en tratados y acuerdos internacionales o se reconozcan como parte de la Agenda 2030 en el ODS 3 (orientado a la salud) y del ODS 5 (referido a la igualdad de género) no significa, necesariamente, que formen parte de los ordenamientos jurídicos locales ni que los asuman proactivamente las políticas públicas. Por eso, preocupa entender cómo y quiénes los impugnan y bajo qué argumentos.

La puesta en tela de juicio de derechos y normas internacionales se suelen agrupar en dos tipos de impugnaciones o contestaciones por parte de opositores (Wiener, 2017; Deitelhofgf y Zimmermann, 2020):

- a. empíricas, esto es contestaciones en su implementación y de tipo externo, sea porque no las consideran apropiadas para la situación o porque en el caso concreto creen que se debería priorizar otra norma. Se trata de acciones reactivas, donde hay un rechazo a aplicar las normas o negación a cumplirlas;
- b. sustancial, esto es contestaciones que cuestionan la validez interna de la norma, de forma más sustantiva discutiendo su sentido, su núcleo o las expectativas normativas sobre las que se sustenta. Se trataría de una impugnación de tipo proactiva y crítica con la existencia de la norma.

Ejemplo de una contestación sustancial es cuando los gobiernos se declaran “territorios provida” o se interponen demandas de inconstitucionalidad a los planes de educación sexual. Ejemplos de contestación empírica es cuando se introducen tiempos de espera dilatando el ejercicio del derecho al aborto o se ejerce masivamente en hospitales públicos la objeción de conciencia por parte de los médicos. Que la contestación a la norma sea empírica o externa (se rechace su aplicación en un caso concreto) en vez de interna o sustancial (se aspire

a reconceptualizarla) no debe preocuparnos menos. En ambos casos, se pone en peligro el derecho y su poder de regulación de lo social.

Los efectos de las contestaciones dependen de las características de los actores que las contestan (el poder que tienen; la consistencia y alineación de sus postulados, la escala en la que operan, si son internacionales o locales, entre otras), de la naturaleza de la contestación (implícita o explícita) y de cuan arraigadas estén las normas en la cultura (su legitimidad) (Zähringer, 2021). Por ello, la conquista jurídica de los derechos, para este caso los de salud sexual y reproductiva, no es el fin del camino. Hace falta que las expectativas normativas de las leyes sean percibidas como legítimas y se asegure su cumplimiento.

Buena parte de la literatura se refiere a las contestaciones de los derechos de salud sexual y reproductiva como *backlash*, una reacción violenta que surge a raíz de la percepción de retrocesos y deterioros en las relaciones entre hombres y mujeres y el avance de los derechos de las mujeres³. Sus defensores asumen que la igualdad de género y los derechos LGBTIQ+ están en declive en todo el mundo desarrollado, o que hay al menos un aumento significativo de ataques rabiosos contra ellos (Heinrich Böll Foundation, 2015).

En América Latina, dado que las conquistas de los derechos sexuales y reproductivos han sido desiguales y frágiles y las campañas antigénero buscan tener un efecto de profilaxis antes que de marcha atrás, la idea de *backlash* no resulta del todo convincente. Es débil conceptualmente (muy simplista, reduce en dicotomías y binarismos la realidad), laxo empíricamente (los movimientos y actores actúan preventivamente) y problemática políticamente (desvía la atención al objetivo del ataque y nos impide pensar en un proyecto más amplio que socaba la democracia y las libertades) (Paternotte, 2020).

La oposición a los derechos de salud reproductiva no busca simplemente recortar derechos de las mujeres o disciplinar sexualmente a la población sino reconfigurar el orden social y redistribuir el poder. Por ello, creemos que la defensa de los derechos sexuales y reproductivos es una manera de defender la democracia, la pluralidad, la convivencia en la diferencia, la tolerancia y el respeto en el ejercicio de libertades individuales.

A continuación, nos centramos en las narrativas que se oponen a estos derechos⁴ y su bandera aglutinadora: la “ideología de género” para, posteriormente, caracterizar los actores que convergen en dichas impugnaciones y las estrategias que despliegan. Como venimos sosteniendo, en algunos casos, se busca paralizar el avance y conquista jurídica de los derechos y, en otros, contestar su aplicación y existencia. Por último, reflexionamos las posibilidades de resistencia a dichos embates y la rearticulación en defensa de derechos humanos de las mujeres y del sistema democrático.

2. Narrativas antigénero

Quienes impugnan los derechos humanos vinculados a la salud sexual y reproductiva son heterogéneos en su composición y objetivos. Sin embargo, confluyen en agendas y estrategias de movilización común en tanto y en cuanto han encontrado un pegamento simbólico y enemigo común que les sirve de eje: la “ideología de género”.

En términos políticos, la “ideología de género” es una categoría de percepción, movilización y acción. No es un concepto sino un dispositivo discursivo desde el que se resiste la ampliación y garantía de derechos democráticos. Metáfora de todo aquello que produce inseguridad e injusticia, sirve como una herramienta retórica para denunciar reclamos de género y rechazar diferentes facetas del orden socioeconómico actual: la priorización de las políticas de identidad sobre las cuestiones materiales, el desapego de las élites sociales y políticas, y la influencia de las instituciones transnacionales y la economía global en los estados nacionales (Torres, 2020; Faur y Vivieros, 2020).

Se identifica a la Conferencia sobre Población y Desarrollo llevada a cabo en El Cairo en 1994, como el momento inicial en donde las definiciones de reproducción, género y sexualidad se condensaron acumulativamente dando lugar a estos movimientos. En 1999, en los procesos de Revisión +5 de la Conferencia del Cairo y en el 2000 en la IV Conferencia Mundial de Mujeres en Beijing, el género sería atacado de frente desde el inicio hasta el final de las negociaciones. Siempre que el término aparecía en el debate se cuestionaba su significado y las más diversas delegaciones pidieron su eliminación, señalando que

se refería a la homosexualidad, a la pedofilia y a otras “perversiones sexuales”. Será la Iglesia católica quien adopta el significativo “ideología de género” como condensador de las amenazas culturales a la familia tradicional (Correa, 2018).

Sostenido en ideas antiigualitaristas, que no solo van contra las mujeres, sino contra la democracia y el multilateralismo, la “ideología de género” servirá a conservadores religiosos, como a populismos y nacionalismos reaccionarios, para ensalzar a la familia, a la nación y a la comunidad como remedio al individualismo y a la atomización, y a la complementariedad entre mujeres y hombres como alternativa a la igualdad (Paternotte, Kuhar y Correa, 2018; Peto, et al., 2017).

En América Latina el uso de este vocabulario se disparó cuando se debatió el matrimonio y la adopción entre personas del mismo sexo y las leyes de identidad de género. Esto coincidió con el arribo de mujeres a cargos presidenciales, lo que elevó el miedo de que se rompieran las jerarquías de género. De esta forma, la cruzada moral contra la “ideología de género” en la región será un fenómeno multifacético que se aprovechará del descontento con los políticos (muy visible en la campaña anti Dilma en Brasil) y será capaz de articularse a los miedos propios en cada sociedad (en Colombia se hará presente en los acuerdos de paz) (Miskolci, 2018 y 2019).

Lo novedoso es cómo la terminología de origen religioso que desde el derecho natural y la biología contestaba políticas de salud sexual y reproductiva a lo largo del tiempo se irá desdibujando e incorporará un vocabulario secular propio de los derechos humanos. Los referentes se presentarán como ciudadanos apolíticos, profesionales, intelectuales, padres y madres preocupados por sus hijos e hijas que reclaman derechos humanos como el derecho a la vida, a la libertad de expresión o el derecho de los padres a educar. De este modo, opondrán los derechos humanos “genuinos o verdaderos” a derechos que consideran de menor relevancia, o estiman son promovidos por lobbies antivida.

Tomando como referencia el esfuerzo desarrollado por Denkovski, Bernarding y Lunz (2021) distinguimos seis tipos de narrativas que se utilizan en la región para impugnar los derechos de salud sexual y reproductiva. Algunas son narrativas globales que viajan de norte a sur,

otras son de ajuste más local y buscan ajustar la oposición a la realidad latinoamericana y su relación con un Occidente en decadencia.

La primera narrativa apela a “la ley natural”, a la tradición y a lo religioso como valores verdaderos de la sociedad. Es la más antigua de las narrativas, pero no por ello ha perdido peso o ha sido eclipsada en una región como América Latina donde casi el 60 % de la población se define como católica y un 20 % como evangélica, según datos de Latinobarómetro para 2020. Esta narrativa argumenta que hombres y mujeres son por naturaleza biológicamente diferentes y desiguales y lo deseable es que se complementen. Quienes aspiran a restaurar el orden natural afirman: “la tarea y el propósito de toda legislación positiva es trasponer y hacer cumplir la Ley Natural”, quienes defienden estas posturas se posicionan como víctimas de la revolución cultural, de radicales y la “cristianofobia” (Datta, 2018).

Representativas de esta narrativa son consignas como: “El derecho al aborto y los derechos de identidad de género son una amenaza antropológica y epistemológica a la idea de maternidad y paternidad y a la de familia” o “aprobar el matrimonio gay es un retroceso antropológico”, como afirmaba el entonces cardenal Bergoglio en 2010, en las marchas contra la aprobación de la ley del aborto en Argentina⁵ (Torres, 2020).

La segunda narrativa se asienta sobre el miedo y la preocupación de “salvar a nuestros hijos” de ideas pervertidas. Se sostiene que los niños son extremadamente vulnerables e impresionables y las políticas de educación sexual son herramientas que buscan degenerar sus preferencias sexuales, convirtiéndolos en homosexuales, invitándoles a no reproducirse, fomentando comportamientos aberrantes y enseñándoles el feminismo como forma de odiar a los hombres. Ejemplo son las afirmaciones como: “los proyectos de educación sexual esconden la pedofilia de menores y pueden generar inestabilidad psíquica”.

Esta narrativa estará presente en casi todos los países de la región y será el eje del movimiento “Con mis hijos no te metas” nacido en Perú para oponerse a leyes de educación sexual a fines de 2016. Las pancartas que se veían en las manifestaciones convocadas decían: *Ministra, no*

*homosexualices a nuestros hijos, solo los padres pueden hablar de sexo a sus hijos, queremos educación no perversión*⁶. Néstor Mercado, vocero de #ConMisHijosNoTeMetas en Argentina, refería como innecesaria y peligrosa la ley de educación sexual integral alegando: “La educación argentina es caótica y encima quieren avanzar sobre la sexualidad de nuestros hijos. No queremos que ideologuen y adoctrinen a nuestros hijos”⁷.

No solo el miedo, también el asco suele activarse como emoción complementaria (y a veces burlona) cuando se utilizan narrativas de este signo. El hijo del presidente Bolsonaro aseveró que las mujeres de derecha: “son más higiénicas que las de izquierda...ellas no protestan con el pecho descubierto ni defecan cuando lo hacen”⁸, mientras la ministra de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos de Brasil enfatizó: “¿Saben por qué a los hombres no les gustan ellas (las feministas)? Porque son feas y nosotros somos lindos”⁹.

La tercera narrativa que se impone es la de apelar a la ciencia para denunciar el género como construcción social intencionada. En América Latina los discursos científicos se han vuelto centrales como base de legitimidad y se transnacionalizan “citas de autoridad”. Esto último significa que se traen a colación investigaciones encabezadas por médicos o expertos con militancia a los que se cita como “prestigiosos” y “reputados”. El uso de fotos e imágenes fraudulentas de fetos que escapan a elementos punzantes, relatos épicos de gente que podría haber sido abortada y luego triunfó en la vida, se utilizan indiscriminadamente en pancartas de marchas o en folletos que se entregan en la puerta de clínicas que hacen abortos para activar emociones.

Durante los debates de la ley de acceso a la interrupción del embarazo en Argentina se hicieron presentes estos argumentos acompañados de cifras de dudosa procedencia. Leonardo Puchetta (abogado, Centro de Bioética, Persona y Familia) afirmó: “La terminología utilizada en el proyecto genera presión social. El proyecto reduce la labor médica a su mínima expresión. Más allá de la presión mediática para que se apruebe el aborto, la ciencia dice que hay vida humana. Muere un niño en acto, no en potencia” y José María Aguerre (profesor de Filosofía UCA) sostuvo: “Hay una utilización política que hacen muchos de

este tema. La ciencia nos grita: hay vida humana. ¿Podemos realmente no escuchar ese grito que es de quienes no tienen voz....? No se puede debatir quién tiene derecho o no a vivir” (Loza y López, 2020)¹⁰.

La cuarta narrativa se apoya en la falsa noción de derechos humanos primarios y secundarios en competencia. Colonizando el lenguaje de los derechos humanos se asumen que los derechos inalienables solo incluyen algunos derechos como el de libertad religiosa, el derecho de expresión o el derecho a la vida del niño por nacer, pero no el derecho a un aborto seguro o cuidado sanitario para personas trans.

En el discurso de asunción presidencial y con motivo de la recepción de la banda presidencial el 1 de enero de 2019, Jair Bolsonaro afirmó:

No podemos permitir que las ideologías dañinas dividan a los brasileños. Ideologías que destruyen nuestros valores y tradiciones, destruyen nuestras familias, el fundamento de nuestra sociedad. E invito a todos a iniciar un movimiento en esta dirección. Tenemos el gran desafío de enfrentar los efectos de la crisis económica, el desempleo récord, la ideologización de nuestros hijos, la distorsión de los derechos humanos y la deconstrucción de la familia (citado por Correa y Kalil, 2020, p. 23).

La quinta narrativa, que ha alcanzado especial fuerza en América Latina, propone al género como una ideología totalitaria y neocolonial impuesta por elites corruptas. Mientras en Europa el demonio popular son los tecnócratas de Bruselas o el marxismo del este, en América Latina los temores se articulan en torno al malestar social derivado de las crisis económicas y asociado a las imposiciones del norte y sus instituciones, siendo común encontrar expresiones como:

La ideología de género es una imposición de Occidente al resto de países vía sus instituciones: Naciones Unidas, Unión Europea y fundaciones como *Open Society* y *Ford Foundation*.

La ideología de género forma parte de un proyecto neocolonial del Norte para mantener el dominio (control de la población, no permitir el desarrollo) sobre el sur.

La ideología de género es parte de una conspiración judía apoyada por Georges Soros.

La ideología de género es una conspiración de un *lobby* abortista de las instituciones como OMS, ONU, UNICEF o UNFPA.

La ideología de género es una exigencia o un requisito del Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial.

Dentro de esta narrativa, nuevas derechas y “libertarios” denuncian una dictadura de lo políticamente correcto por parte de una minoría que alza la voz frente a una mayoría silenciosa. Se autodefinen como valientes que se animan a hablar e ir contra ella en tanto: “La ideología de género es una nueva forma de totalitarismo de elites que privilegia a minorías, lejos de los problemas del pueblo y la mayoría”. Esta narrativa es de uso común por figuras del espectro de nuevas derechas en Argentina como Agustín Laje¹¹.

Una sexta narrativa, asociada a la quinta, es aquella que vincula políticas de salud sexual y reproductiva como el aborto con la corrupción. En un contexto donde la percepción de corrupción no hace más que aumentar, teorías conspirativas de este tipo suelen arraigar con facilidad y movilizar el miedo y el asco como emociones básicas.

Ejemplo de la sexta narrativa en Colombia son los dichos de María Ester Téllez, quien dirige el Movimiento ABC Prodein, una organización internacional que defiende la causa “provida” y afirma: “¿Qué se hace con todos estos bebés abortados? ¿Quiénes están lucrando? Empresas y farmacéuticas que utilizan las células de bebés abortados para saborizar productos, para elaborar cremas, etcétera”¹². Dice estar segura de que detrás de los abortos hay un negocio y, más allá de citar anécdotas peculiares que narra, como camiones que salen de las clínicas y se pierden en la autovía, apoya su relato en una sentencia de 2019 que permitió el uso de órganos y tejidos de fetos para fines de salud y científicos. Entre ellos, la posibilidad de hacer trasplantes que podrían curar el Alzheimer y el Parkinson (Arbelaez, et al., 2021).

Todas estas narrativas aspiran a una contestación sustantiva de las normas jurídicas. De especial preocupación son la cuarta en tanto novedad y paradoja, y la quinta y sexta por el arraigo local en contextos de decrecimiento democrático. La cuarta impugna derechos de salud sexual y reproductiva invocando otros derechos humanos. Lo que a primera vista parece un intento por jerarquizar derechos, es un intento por universalizar una moral determinada basada en la intolerancia. Esta narrativa no impugna frontalmente ni explícitamente el orden normativo liberal como si lo hacían los conservadurismos tradicionales,

sino que sutilmente diferencia lo genuino y verdadero de lo impostado, reinterpretando los derechos humanos en su propio terreno de juego. Como veremos luego, nuevas derechas y organizaciones de la sociedad civil que utilizan esta narrativa tampoco rechazan las instituciones del orden liberal internacional sino que por el contrario intentan ocupar espacio en ellas para usarlas como altavoz de sus posiciones.

La quinta narrativa que refiere a los derechos humanos de salud sexual y reproductiva como una imposición externa, neocolonial, imperialista y totalitaria también es preocupante en tanto puede colarse en discursos populistas de izquierdas y en movimientos sociales como el indigenista. Trabajos como el de Rousseau (2022) analizan como la política antigénero es rechazada por fuerzas populistas latinoamericanas de derecha pero también de izquierdas en tanto contribuye a organizar significados como el de pueblo y elite enunciando los términos de conflicto. La lucha cultural o valores antes que demandas socioeconómicas prevalecen en los discursos y proclamas que utilizando el lenguaje del neoimperialismo se oponen a una ideología creada en el extranjero que viene a corromper los valores ajenos al pueblo. En dicho trabajo se cita las declaraciones que en prensa hicieron Vladimir Cerrón, líder del partido de izquierda Perú Libre y exgobernador de Junín:

Lo que más molesta a César Combina (su opositor, excandidato a gobierno regional) del Curriculum regional es no haber considerado la ideología de género. Nuestro pueblo lleno de valores familiares jamás podrá aceptarlo y las del actual presidente Pedro Castillo: ¿Hay niñas con pene y vagina, hay niños con pene y vagina? ¿Dónde estamos compañeros? Tenemos que repudiar esta actitud, tenemos que echar la basura es idiosincrasia. (pp. 8 y 9)

Por su parte, dentro del indigenismo, los colectivos de mujeres no contemplan al aborto y a la salud sexual como un problema propio sino de otras mujeres, por eso evitan debatirlo en tanto les resulta alejado a sus orígenes y, por lo tanto, no las concierne. Lo consideran una aculturación occidental que niega la medicina ancestral e impone la medicina blanca, mientras que la defensa a la vida se hace en nombre de la tierra, de la mujer como madre y de sus cosmovisiones. Aunque existen voces divergentes dentro del movimiento indígena, la autoescencialización produce la oclusión de las diferencias internas ante el riesgo de que atenten contra la cohesión y las desestabilicen

(Sciortino, 2017). Ahora bien, las identidades no son estáticas y la posibilidad de cambio y reajuste dentro de los movimientos indígenas y religiosos es posible. En Ecuador, entre 2011 y 2016, el movimiento de mujeres feministas, indígenas y mestizas se identificó con un manifiesto que incluía el aborto y lo vinculaba a la vida, a la defensa de la tierra, a las demandas ecológicas (contra la explotación petrolera en el Yasuní) y al buen vivir como felicidad y plenitud. Esta alianza buscaba oponerse al discurso hegemónico del Gobierno de Correa y de la Iglesia católica más conservadora (Varea, 2019).

Atendidos los argumentos que se esbozan para defender impugnaciones a los derechos sexuales y reproductivos, avanzamos en el próximo apartado en quiénes son los que se movilizan y ponen voz a dichas narrativas.

3. Actores y alianzas, peculiaridades regionales

La oposición a los derechos de salud sexual y reproductiva en América Latina refleja coaliciones y tramas singulares de configuración entre distintos actores religiosos y seculares por mantener el orden patriarcal. En la región la literatura habla de una “marea conservadora” que integra actores de diferente perfil: políticos con programas de derecha y ultraderecha, fundamentalismos y neointegrismos religiosos, cámaras empresariales y actores económicos neoliberales, conservadurismo de vieja data, nacionalismos y populismo de diverso signo político. Fuerzas heterogéneas que, sin perder su identidad, superponen esfuerzos en torno a una ética y narrativa común a partir de la cual suspenden sus tensiones históricas e institucionales. Su impacto depende de los capitales acumulados: económico, cultural y político (Bergallo et. al, 2020; Torres, 2020).

Para organizar el análisis nos referiremos, primeramente, a los viejos y nuevos actores para, en segundo lugar, referenciar a las alianzas regionales y globales entre ellos y su importancia a la hora de construir narrativas, movilizar recursos y diseñar estrategias de acción.

Dentro de lo que puede considerarse opositores clásicos a los derechos de salud reproductiva y sexual debe mencionarse a la Iglesia católica y sus asociaciones más integristas, como el *Opus Dei*¹³, espacios profesionales

como los colegios médicos o las organizaciones de abogados católicos, partidos políticos de derechas y grupos de expertos conservadores (*think tank*). Estas organizaciones siguen teniendo relaciones dentro de los centros de poder mundial y de las administraciones nacionales y locales, son observadores en la arena internacional e invierten grandes sumas de dinero en perseguir sus objetivos.

Pese a ser considerado por la opinión pública un referente progresista, en 2018, el papa Francisco sostenía:

¿Pero cómo puede ser terapéutico, civil, o simplemente humano un acto que suprime una vida inocente e inerte en su nacimiento? Yo os pido: ¿es justo ‘quitar’ una vida humana para resolver un problema? ¿Es justo contratar un sicario para resolver un problema? No se puede, no es justo ‘quitar’ a un ser humano, aunque sea pequeño, para resolver un problema. Es como contratar un sicario para resolver un problema.¹⁴

A estos “viejos” actores se suman hoy las nuevas derechas, las iniciativas ciudadanas seculares y los evangelismos. Bajo el epíteto de nuevas derechas entran los populismos, los nacionalismos, los fundamentalismos no religiosos, los racismos y propuestas neoliberales, corrientes con diferente historia, raíces, discurso y repertorio de acción. Un espacio ocupado por relatos de hombres furiosos por su condición de perdedores y orgullosos militantes antifeministas, convencidos de que no se dejan dominar por una cultura impostada y siguen su propio camino, sectores que salen en defensa de la libertad religiosa en contra de la “cristianofobia” y quienes denuncian que la democracia no es más que un espectáculo cooptado por elites insensibles, alejadas de las necesidades y demandas populares (Stefanoni, 2021).

En Perú, el partido de Renovación Popular con Rafael López Aliaga como referente principal es un ejemplo de estas nuevas derechas que en medios y redes sociales impugnan los derechos de salud sexual y reproductiva combinando narrativas que apelan al conocimiento científico con referencias a una conspiración internacional marxista que busca dominar el mundo. Investigaciones realizadas por Ojo Público citan declaraciones como las de la congresista Milagros Aguayo, miembro de este mismo partido, refirió: “Un aborto provocado aumenta el riesgo de padecer problemas psicológicos en las mujeres” utilizando referencia gráficas y datos de un estudio científico que fue largamente

cuestionado por otros investigadores e instituciones académicas, debido a graves errores en la metodología y las conclusiones a las que llegó¹⁵. En sentido similar en Argentina, Javier Milei referente de los libertarios declaró: “El liberalismo respeta el derecho a la vida de todos y el aborto es un ataque contra la vida” y calificó a los movimientos de mujeres y de derechos humanos como un “culto a una ideología de género” y aseguró que “la palabra ‘asesinato’ los incomoda... Están negando el hecho de que un aborto es un asesinato agravado por el vínculo”¹⁶.

Por su parte, las iniciativas ciudadanas y seculares, como los grupos de padres preocupados por sus hijos, tienen identidades visuales similares, usan los mismos *slogans*, argumentos y referentes. Estas organizaciones se diferencian de los actores previos en tanto: a) centran sus discursos en fundamentos jurídicos (derechos constitucionales y derechos humanos), b) movilizan a un gran número de personas a las que incitan a expresarse y actuar individualmente, por ejemplo mandando cartas o mensajes a diputados a favor del aborto para de esta manera expresar masividad, ocultar una estrategia organizada e invisibilizarse, c) niegan su conexión con partidos de derecha y organizaciones mundiales, d) se apropian del lenguaje feminista para defender todo lo contrario, por ejemplo el no al aborto “Para decir `ni una más´ deben dejar de matar a sus hijas en sus vientres” (carteles que en Colombia se vieron en las manifestaciones antiderechos), e) combinan activismo con servicios comunitarios a mujeres y niños como colegios y comedores comunitarios en barrios pobres (Arbelaez, Castrillón y Echeverri, 2021).

Interesante es observar cómo estas organizaciones antiderechos se mantienen separadas de las iglesias y logran “federalizarse”, esto es: replicar su organización en varias provincias, lo que les permite ampliar su presencia territorial, su capacidad de movilización y la tracción de recursos.

En Argentina, las organizaciones provida construyeron una red –Unidad Provida, que actualmente reúne a 150 organizaciones del país. En su web ofrecen un pdf descargable donde detallan posiciones apelando sutilmente a narrativas propias del quinto tipo:

Legalizar el aborto hace al Estado cómplice de una política sistemática de descarte: destruye a una mujer, mata a una niña o niño por nacer

y nos hace a todos más inhumanos. La mujer vulnerable necesita acompañamiento, contención, un sistema de salud que la proteja y no una sociedad que le dé la espalda. Los argentinos no somos números, no somos fenómenos y no somos descartables. La respuesta es prevenir y detener el aborto, no promoverlo¹⁷.

En una nota publicada dentro de la plataforma Provida donde se repudia de manera explícita la interferencia de organizaciones extranjeras en el Congreso de la Nación en el debate en torno al aborto, se refiere a las donaciones de *International Planned Parenthood Federation* como institución involucrada en el escándalo del tráfico de restos fetales en 2016, desplegando un uso de la sexta narrativa antes relatada¹⁸.

Mientras las nuevas derechas y las organizaciones seculares son un fenómeno global, a nivel regional intersectan con los grupos evangélicos. Estos irrumpen en la escena política y social marcando la agenda de gobierno en Latinoamérica en los últimos años. El ascenso de estos grupos es sostenido y generalizado en todo el continente, y se relaciona directamente con el incremento de demandas de amplios sectores sociales, empobrecidos y vulnerables, en un proceso de reconstrucción democrática y de crisis económica generalizada, pero no sólo a ellos sino también a nuevas clases medias temerosas de su vulnerabilidad como deseosas de lograr cierta distinción social y a clases altas, siempre necesitadas de nuevos espacios de socialización y de imbuirse de una aureola mística. Estos grupos abandonan el anonimato público y el “complejo de minorías” que los caracterizaban con anterioridad y apuestan por la construcción de “megaiglesias” en zonas residenciales, avanzan en la conquista de líderes de opinión y “grupos de incidencia” e ingresan en el mundo de la política partidaria (Del Campo y Resina, 2020).

En términos sociales, las iglesias ganan presencia y apoyo en tanto y en cuanto llegan a donde el Estado y sus políticas públicas no lo consiguen y permiten construir tramas de sostén intersubjetiva y contención frente a problemas de adicción, adulterio, abandono, embarazo adolescente y violencia de género. Desde valores conservadores logran erradicar comportamientos de violencia o abandono tras la obediencia de las mujeres al esposo y la conversión de este al buen cristiano (Vega, 2022). Al contrario de lo que podría pensarse no hacen frente ni se afanan en disputas doctrinales o históricas con la Iglesia católica. Por

el contrario, lo que se observa es una división del trabajo, las acciones sociales (manifestaciones) y las políticas (apoyo electoral) son lideradas por los grupos evangélicos, mientras que las organizaciones católicas han actuado más en el campo jurídico (demandas en tribunales). Otras veces las iglesias se camuflan en grupos laicos, y otras hay verdaderos desdoblamientos, como sucede con líderes religiosos que incursionan en los parlamentos y en la política institucional (Argueda, 2020; Torres, 2020).

En términos narrativos, se aparta el lenguaje religioso y se comienza a usar la gramática de los derechos humanos para defender la libertad de creencia, de religión y las prerrogativas de las instituciones confesionales. Viejos y nuevos actores religiosos han aprendido a usar canales democráticos, secularizar la retórica y trazar alianzas para avanzar con sus agendas (Vaggione y Campos, 2020).

En términos político-institucionales, Costa Rica sirve de ejemplo para ilustrar cómo líderes evangélicos conservadores, desde mediados de 1980, se posicionaron en la esfera parlamentaria y van ganando presencia mediática para influir en la toma de decisiones y llegar al gobierno. La candidatura presidencial del líder evangélico Fabricio Alvarado en 2018, impulsada por su discurso contra organismos internacionales de derechos humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH), es prueba de ello. Brasil es una demostración de la importancia electoral que supone el apoyo de este actor, Bolsonaro se convierte en presidente con el sostén de la Iglesia Universal del Reino de Dios (Correa, 2020).

La articulación transnacional entre nuevas derechas, organizaciones de la sociedad civil (como el Frente Joven que nace en Argentina y se extiende a Perú, Ecuador y Paraguay) y evangélicos se visualiza en congresos internacionales Provida, encuentros de Activistas iberoamericanos, la Plataforma Acción Mundial de Parlamentarios y Gobernantes provida, y los Congresos Hemisférico de parlamentarios (celebrados por primera vez en México en 2017 y presidido por el excandidato a presidente en Chile José Antonio Kast) donde se reúnen a políticos y militantes de toda la región (Morán Peñas, 2020, pp. 249-250). Se aspira a participar en los parlamentos y gobiernos, pero también cooptar espacios en el entorno de organismos regionales de

integración como la Organización de Estados Americanos. Tal cual referenciamos en el apartado que sigue, “colocar personas adecuadas en las instituciones adecuadas” es parte de las estrategias de este tipo de actores para formar parte de instituciones del orden liberal y desde allí recortar derechos¹⁹.

Interesante para finalizar es ver cómo las alianzas entre las nuevas derechas y los evangelismos se tejen en torno a la oposición a la “ideología de género”, pero también con relación al antiintelectualismo. Así, se desvía el rechazo de las elites económicas a las élites culturales, presentadas como arrogantes y parte de una élite trasnacional integrada por demonios populares como judíos, millonarios progresistas y actores geopolíticos en busca de dominar el sur y recortar su población (Fassin, 2020). En Brasil, tal lo explica Miskolci, se aglutina una constelación de activistas de extrema derecha, liberales de centro (que se sienten más cómodos acosando a la izquierda que a los racistas o neofascistas) y antiestatistas preocupados por el orden social, con activistas trasnacionales de la derecha judía. Esta convergencia política se detecta en los últimos años también en Argentina, como explica Stefanoni (2021).

4. Estrategias y repertorios de acción

Las estrategias a partir de las cuales se impugnan los derechos de salud sexual y reproductiva se pueden diferenciar según el lugar en donde ocurren: internas al circuito político institucional (como pueden ser los *lobbies*, partidos políticos y bancadas parlamentarias antiabortistas), o externas, aquellas que avanzan desde lo social (protestas o performances públicas) y según la finalidad que tengan: profiláctica, esto es medidas preventivas que buscan evitar que se consagren en el ordenamiento positivo estos derechos (como son declaraciones “provida” de parlamentos o gobiernos) o combativa, acciones que buscan contestar derechos reconocidos y las políticas públicas encargadas de traducirlos en servicios y bienes públicos (como el acoso en puertas de clínicas y la entrega de material disuasorio a mujeres que buscan abortar) (Denkovski, Bernarding y Lunz, 2021; Bergallo et. al, 2018, Patternote y Kuhar, 2018).

No se trata de opciones de acción excluyentes sino por el contrario,

mecanismos de intervención que se complementan e integran en los esfuerzos de actores y movimientos antiderechos.

En el marco del accionar político institucional, las más tradicionales son las acciones de lobbies y cabildeo que incluyen desde llamadas y reuniones con parlamentarios como la contratación de personas vinculadas a organizaciones civiles con nexos en grupos evangélicos conservadores de asesores en comisiones parlamentarias. En Perú, por ejemplo, Paola Martínez es vocera de la Coordinadora Nacional Pro Familia (Conapfam) y directiva de la Red Nacional de Abogados por la Defensa de la Familia (Renafam), pero, además, es asesora de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, presidida por el congresista de Renovación Popular Esdras Medina²⁰.

En términos internacionales y regionales, la presión de las ONG católicas y coaliciones evangélicas aparecen en el entorno de la OEA en la Asamblea General celebrada en Guatemala en 2013. En 2014, previo a la celebración de la Asamblea General en Paraguay, las organizaciones antigénero entregaron un documento a la Cancillería paraguaya donde solicitaban el rechazo de cualquier documento que “atente contra la vida, la familia y el matrimonio natural de las personas”. En la Asamblea General de 2015 en Washington, la presión de dichas organizaciones logró sacar de la agenda los derechos sexuales y reproductivos invocando otros temas más urgentes como la educación, salud, acceso al agua o la democracia en Cuba y Venezuela. En 2016, en paralelo a la celebración de la Asamblea general en República Dominicana, se organizaron actividades con parlamentarios de varios países en oposición a que se incluyeran estos derechos en los acuerdos. Esto condujo a que el año siguiente, la organización tomara medidas y trasladara desde la Ciudad de México a Cancún la celebración de la Asamblea intempestivamente. Sin embargo, la intervención de Fabricio Alvarado y la congresista Paola Holguín de Colombia consiguieron la firma de una declaración de respaldo al derecho de los Estados latinoamericanos a la independencia y autodeterminación en temas relacionados con la vida, la familia y la libertad religiosa apoyada categóricamente por el actual presidente de Brasil, Jair Bolsonaro (Moragas, 2020).

Las peticiones de firma también se han convertido en una estrategia que aprovecha canales institucionales democráticos para exhibir

resistencia y apoyo social contra los derechos de salud sexual y reproductiva. En Colombia organizaciones como “Unidos por la Vida”, “CitizenGo” o “Red Antioquia Provida” realizaron campañas de firmas online y presencial con fines profilácticos para emprender acciones coordinadas bajo la apariencia de confluencia espontánea. Entre el 2 y 3 de octubre de 2021, llegaron a los tribunales 1.672 correos exactamente iguales alegando que la despenalización es una facultad del Congreso. Los correos iban firmados a título individual y no como parte de una campaña, lo que invisibiliza a las organizaciones que hay detrás. También estos petitorios suelen usarse de forma combativa para solicitudes de recusación o impedimentos de los miembros de la corte en procesos judiciales donde se reclama el aborto, lo que demora el proceso y permite alegar nulidad del proceso judicial en caso de que no se dé lugar a la medida retrasando el acceso al derecho (Arbelaez, Castrillón y Echeverría, 2021).

Dentro del juego político y parlamentario, también se evidencia la creación de nuevos partidos confesionales, la incorporación en los programas electorales de partidos tradicionales de propuestas antiderechos, y la configuración de plataformas políticas conservadoras. En Costa Rica se verificó, en los últimos años, la inscripción de partidos políticos de origen religioso evangélico bajo el aval del Tribunal Supremo Electoral: Partido Renovación Costarricense, Partido Restauración Nacional, Alianza Demócrata Cristina y el Partido Nueva República (Lexartza Arza, 2020). En Argentina nace el partido del pañuelo celeste y se incorporan consignas antiderechos en los programas electorales de partidos no confesionales como en el Frente Nos y el Partido Proyecto Segunda República (Loza y López, 2020). En Colombia cristalizan las bancadas provida con veintitrés parlamentarios de los partidos Conservador, Centro Democrático, Colombia Justa Libres, Cambio Radical y Decente (Arbelaez, Castrillón, Echeverría, 2021).

También gobernantes electos se declaran contrarios a la entrada en agenda del debate. En Paraguay son varios los presidentes que se declaran “provida”, arrancando por Luis Ángel González Machi (1999-2003), quien en 2003 emitió un decreto que establece el 25 de marzo como el Día del Niño por Nacer, mientras durante la presidencia de Mario Abdo Benítez, tanto la Cámara de Diputados (2018) como la de Senadores (2019) se declaran “provida y profamilia” (Soto y Soto, 2020).

En cuanto a acciones que presionan desde fuera de las instituciones, mención especial merecen: las marchas multitudinarias y las campañas en redes sociales. Entre las primeras, la más emblemática en la ocupación del espacio público y por sus repercusiones en el resto de la región es la denominada “Con mis hijos no te metas” que nace en Perú y es la heredera de la “Marcha por la Vida”. Sus convocantes se oponían a una política educativa con perspectiva de género, a la Guía para implementación de aborto terapéutico aprobada en 2014 y a la implementación de la Anticoncepción Oral de Emergencia (píldora del día después). Estas manifestaciones no se asemejan a las conservadoras típicas, en la calle hay jóvenes y padres que desde posiciones seculares se presentan como ciudadanos preocupados por el bienestar de sus hijos. Dicho movimiento y sus consignas se difunden en Argentina, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Colombia, México y Uruguay (Vidal Carrasco, 2020; Tabbush y Caminotti, 2020).

En relación con el uso de medios de comunicación y especialmente en la esfera digital, las organizaciones antiderechos se articulan, por un lado, para promover símbolos e imágenes que ilustren a fetos como seres vivos autónomos, por otro, para promover el rechazo y la condena social a las mujeres que abortan. López (2021) analiza las estrategias de comunicación utilizadas en el conflicto por los derechos reproductivos en Veracruz en 2018 y cómo en prensa tradicional y redes sociales se utilizó hashtag #SiALaVIDA, #TodosSomosVeracruz y #NiUnMexicanoMenos donde la impugnación a los derechos de salud sexual se defendía como un asunto de soberanía estatal frente a imposiciones extranjeras, a la par que se equiparaba el aborto a la cultura de muerte y crimen organizado que imperan en el estado y en México.

En una investigación coordinada por Sandra Chaher (2020) sobre el debate de la ley de interrupción voluntaria del embarazo en Argentina, se evidenció el incremento de agravios y ciberacoso a feministas. Para insultarlas se apelaba a referencias negativas sobre su cuerpo o aspecto físico, se las acusaba de incapacidad intelectual y falta de preparación, se las infantilizaba, animalizaba y patologizaba. Este comportamiento asumió mayor gravedad en tanto y en cuanto los medios tradicionales de comunicación por ignorancia, por convicción o por rating, abordaron las demandas de estos sectores en términos de dos campañas obviando

que la igualdad de género y el paradigma de derechos humanos son compromisos de los Estados, no una posición más en el debate.

Lo anterior empeora si consideramos la presencia de *youtubers* con influencia en el público juvenil que banalizaron las posiciones feministas y los derechos humanos. En los medios tradicionales, la invitación a referentes del mundo artístico y cultural a pronunciarse construyendo liderazgos mediáticos que capitalizara estas posturas en votos, como es el caso Amalia Granata, Agustín Laje o Guadalupe Batallán, también se hizo evidente en Argentina (Torres, 2020, López y Losa, 2020).

Igualmente preocupante es la expansión de páginas web que supuestamente ayudan a mujeres que quiere abortar, pero en realidad buscan manipularlas emocionalmente para evitar que lo hagan. Una investigación de *Open Democracy* demostró que en México, Costa Rica y Argentina se montaron webs que publicitaban ayuda a mujeres embarazadas remitiéndolas a centros y clínicas ubicadas en diferentes suburbios latinoamericanos. En estos lugares se les decía que el aborto “eleva el riesgo de cáncer y enfermedad mental, que si llegan a un hospital con hemorragia no se las atenderá, se les requería el consentimiento o firma de su compañero o de un familiar” se les expresaba que “con dicha firma estarían autorizando a extracción de útero en caso de que fuera necesario” o se les ofrecía ecografías para que vean al bebé y asesoramiento contra el aborto y sus efectos psicológicos (Costa, 2020).

El uso de redes sociales con fines de desinformación también se utiliza como estrategia de engaño para obstaculizar a quienes quieren ejercer derechos. Ejemplo de cómo funciona la activación de un pánico moral en redes sociales lo tenemos en Colombia. Frente al desarrollo por parte del Ministerio de Educación Nacional de un material pedagógico para prevenir la homofobia y la transfobia en colegios en 2016, se difundieron imágenes tomadas de un cómic erótico que eran falsas sobre esos manuales. Pese a la falsedad, se desató la ira conservadora, líderes políticos y religiosos denunciaron el complot del movimiento LGBTIQ+ y las instituciones internacionales y nacionales para formar niños en “ideología de género” (Rondón, 2017).

En relación con lo que hemos denominado contestaciones combativas respecto a derechos reconocidos por los ordenamientos jurídicos o políticas públicas que aspiran a garantizar los derechos, nos interesa destacar dos tipos de acciones: las que desde lo social se animan a los individuos a título individual a resistir y las que desde lo político buscan crear barreras al acceso de bienes y servicios y vaciar las políticas públicas.

Entre las primeras destacan las *performances* y demostraciones en espacios públicos como la puerta de hospitales y clínicas o en medios de transporte. Ejemplo de ello en Colombia, son los “oratorios” frente a clínicas que realizan interrupciones del embarazo o en España los carteles exhibidos recientemente en marquesinas de autobuses y espacios publicitarios del metro donde una asociación antiabortista animaba a rezar ante las clínicas donde se practican interrupciones voluntarias del embarazo (Arbelaez, et. al, 2021)²¹.

Los escraches y manifestaciones de denuncia que se hacen en el domicilio o lugar de trabajo con el objetivo de intimidar y condenar socialmente a ministras, legisladoras y médicas que practican abortos legales en hospitales también forma parte de este grupo de acciones²². El caso con más repercusión internacional fue la ofensiva contra la referente académica Judith Butler en San Pablo en 2017. Invitada a dar unas conferencias sobre democracia, tuvo que enfrentarse desde su llegada al aeropuerto a pancartas y cánticos que la mandaban al infierno, la echaban del país y querían cancelar su conferencia (la plataforma Citizen.Go recogió más de 360.000 firmas en este sentido)²³.

Otra estrategia que se ha utilizado para anular derechos positivos es la consulta y herramientas de democracia directa. En Uruguay, en 2013, las fuerzas conservadoras del país encabezadas por el diputado Pablo Abdala del Partido Nacional se movilizaron en la calle, pero también en redes sociales y medios de comunicación para conseguir firmas y convocar un referéndum revocatorio a la ley de despenalización de 2012. Para lograr la habilitación del referéndum obligatorio era necesario obtener el 25 % de votos a favor y solo se alcanzó 8,9 %²⁴.

Ahora bien, probablemente la estrategia más utilizada una vez que las políticas de derechos van tomando idea de la realidad es la

judicialización de los reclamos. En Perú se iniciaron en 2004 demandas de amparo para suspender el reparto en las escuelas de la píldora del día después por parte del Ministerio de Sanidad. Se argumentó que la píldora era abortiva, que su entrega gratuita brindaba mala y engañosa información y que se generaba un “evidente peligro de asesinato masivo”. En 2009, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y prohibió al Ministerio de Salud su distribución y no fue hasta 2019 que el Tribunal de Justicia la re-categorizó como constitucional respondiendo a una demanda de una ciudadana. También en Perú se observó el uso de medidas cautelares, amparos y demandas de inconstitucionalidad buscando considerar ilícita y dejar sin efecto la Guía para implementación del aborto terapéutico y demandas de acción popular contra la ley de educación sexual, invocando el derecho constitucional de los padres a participar en el proceso educativo (Vidal Carrasco, 2020).

Dentro de esta categoría de resistencia jurídica a los derechos de salud sexual y reproductiva cabe incluir los bloqueos jurídicos a la práctica del aborto legal incentivando la creación de cláusulas en los códigos civiles estatales para “proteger la vida desde la concepción” y las reformas constitucionales que incluyen cláusulas conservadoras en la materia, como ilustra López (2021). Estas situaciones ocurren en México, en los estados de Veracruz, Chiapas, Querétaro, Baja California, Chihuahua, Campeche, Colima, Puebla, Durango, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Guanajuato, Yucatán, Sonora, Morelos, San Luis Potosí y Oaxaca.

Por último, pero no menos importante, es el vaciamiento y resignificación de políticas de salud sexual y género que es otra manera bajo la cual gobiernos que no tienen fuerza para derogar las políticas previas las impugnan. El caso más emblemático es el de Brasil. Jair Bolsonaro, elegido como presidente en 2018, encomienda el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos a la pastora Damares Alves quien: a) recortó sustancialmente el presupuesto dedicado a políticas de género, el cual pasó de representar 119 millones de reales en 2015 a 5,3 millones en 2019; b) centró todas las acciones en la noción tradicional de familia, asignando un nuevo significado a los derechos humanos que erosiona la igualdad, no discriminación, pluralidad y autonomía individual que sustenta a estos; c) desmontó los programas de lucha contra la violencia de género e invirtió esos recursos en

proteger la vida desde la concepción y financiar grupos evangélicos; d) creó el Observatorio Nacional de la Familia en 2020 (Kalil, 2020, Hirao, 2021).

Reflexiones finales y resistencias posibles

Iniciamos este trabajo destacando, desde diferentes narrativas, actores e instrumentos que se impugnaban y contestaban los derechos humanos de salud sexual y reproductiva en América Latina.

En un contexto regional donde confluyen la desprotección social y las desigualdades estructurales agravadas por el neoliberalismo, con la expansión del evangelismo, el crecimiento de nuevas derechas y la violencia, la “ideología de género” se enarbolaba como la bandera aglutinadora. La fragilidad teórica que caracterizaba al término, no disminuye su eficacia política. Detrás de este significativo vacío se articulan de modo no excluyente narrativas que: a) invocan una ley natural y el deseo de que el derecho positivo refleje la realidad antropológica y biológica de dicha ley natural, b) aspiran proteger la inocencia de los niños frente a lo que considera políticas degeneradas y aberrantes, c) se escudan en la ciencia como base de legitimidad para hablar del inicio de la vida y oponerse al aborto, d) jerarquizan derechos humanos y reclaman se proteja los derechos a la vida o libertad de expresión frente al de salud sexual y reproductivo siendo los primeros derechos humanos verdaderamente genuinos, e) denuncian un complot de elites transnacionales que buscan reeditar el neocolonialismo y quitar la soberanía a los pueblos imponiendo este tipo de derechos, f) asocian prácticas de salud reproductiva con negocios fraudulentos y corrupción.

De esta forma el debate político se desliza de cuestiones económicas y sociales a cuestiones culturales y es llamativo observar cómo ganan peso tanto en referentes de derecha como de izquierda discursos que visualizan los derechos humanos de salud reproductiva como imposición externa e imperialista, así como organizaciones civiles que los rechazan utilizando el lenguaje de los derechos humanos en busca de reinterpretaciones. En el primer caso, se trata de impugnar sustancialmente el orden liberal, mientras que en el segundo se mueven dentro del mismo sin atacarlo frontalmente. En esta línea, actores

políticos como los partidos, las instituciones parlamentarias y los equipos de gobierno a nivel estatal o regional, así como, organizaciones internacionales como la OEA se convierten en arenas de disputa a la vez que objetivos de conquista (Morán Funes y Peñas, 2020).

Frente a la pregunta de quiénes son estas fuerzas neoconservadoras y movimientos antiderechos que se oponen reactiva o proactivamente a la agenda de derechos sexuales y reproductivos en la región, la respuesta son coaliciones de actores tradicionales como la Iglesia católica o los partidos de derecha conservadora con nuevas derechas, asociaciones ciudadanas laicas y las iglesias evangélicas. Las nuevas derechas y las asociaciones civiles articulan alianzas y plataformas internacionales que denuncian los efectos de la globalización buscando paradójicamente oponerse y otras veces aprovecharse del orden liberal utilizando sus herramientas y conquistando puestos en sus instituciones. Mientras que los evangélicos logran suspender tensiones históricas con la Iglesia católica y diseñar itinerarios conjuntos de acción y reparto de tareas para impugnar los derechos. Lo que menor atención académica ha recibido hasta el momento es la oposición por parte de populismos de izquierda y movimientos indígenas a los derechos de salud sexual y reproductiva.

En cuanto a las estrategias y herramientas que se emplean para evitar el reconocimiento formal y de hecho de estos derechos o, por el contrario, resistir su aplicación cuando ya se han positivizado, se conjugan acciones políticas (lobbies, conformación de partidos confesionales, influencia en programas electorales, declaraciones provida de parlamentos regionales), con acciones sociales en el mundo online como el offline (firmas, petitorios, manifestaciones masivas, escraches y performances), con acciones jurídicas (medidas cautelares y de amparo para paralizar implementación de leyes y protocolos). Todas estas estrategias aspiran a impugnar los derechos, pero también la influencia de instituciones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Naciones Unidas o la OEA y otras veces aspiran a ocupar estos espacios.

¿Cómo resistir los embates antiderechos y construir un mayor apoyo a los derechos humanos de salud sexual y reproductiva? Conocidas las narrativas, las alianzas entre actores y las estrategias que utilizan,

aumenta la capacidad de reacción y diseño de planes de acción para responder. Aprendizajes que se deducen de la literatura analizada, apuntan algunas pistas:

- Financiar y apoyar la investigación de estos fenómenos, generando estadísticas desagregadas que permitan visualizar su presencia, así como bases de datos colaborativas y estudios cualitativos en profundidad que permitan comprender como opera el fenómeno en diferentes realidades.
- Difundir los resultados de estas investigaciones y reforzar estrategias de comunicación que favorezcan la toma de conciencia sobre el problema.
- Pasar de un paradigma comunicacional apoyado sustancialmente en las denuncias de los abusos a otro que focalice en la utopía de un mundo mejor, de un futuro respetuoso y protector en términos de derechos humanos, de un mundo en el que nos gustaría vivir. Los antiderechos no se limitan a impugnar normativas sino que están construyendo nuevas narrativas para enmarcar realidades y apoyar sus estrategias que niegan derechos, por ello, es clave combatirlos no debatiendo con ellos o respondiendo en su marco sino construyendo un nuevo marco.
- Reforzar redes y profundizar la coordinación de las acciones de comunicación y diversificar las plataformas de expresión a medios de comunicación que utilizan las audiencias jóvenes (*Youtube* y *TikTok*) y establecer, por ejemplo, alianzas con *influencers* que asuman el compromiso con la agenda de la igualdad de género y amplifiquen los mensajes.
- Armar coaliciones y redes temáticas en todos los ámbitos institucionales que incluyan actores civiles y estatales, esto es, desde una densa red de ONG feministas, activistas, profesionales, grupos de mujeres de base, sindicatos, partidos políticos y legisladores (los casos uruguayo y argentino demostraron la importancia de redes multinodal y multisituada) (Álvarez, 2020).
- Avanzar más allá de la representación descriptiva hacia una representación sustantiva de las mujeres garantizando que,

quienes ocupen cargos de poder, se comprometan a garantizar derechos humanos de salud sexual y reproductiva y avancen en derechos positivos y políticas públicas que presten servicios y bienes públicos claves para que esos derechos se hagan realidad.

En un contexto de erosión gradual del tejido democrático en la región, debemos tener claro que impugnaciones a los derechos humanos de salud reproductiva aun cuando se realicen utilizando una retórica amparada en los propios derechos humanos reinterpretando y deformando su espíritu, pone en peligro no solo a las mujeres sino a las democracias y a la igualdad y libertades que aspiran construir. Por eso, es tan importante asociar los derechos humanos (incluyendo los de salud sexual y reproductiva) a la democracia y dejar de pensar que estos problemas son una batalla corporativa de los feminismos, son un asunto de calidad democrática.

NOTAS

- 1 Para más información ver <https://www.unfpa.org/es/salud-sexual-y-reproductiva>.
- 2 Las investigaciones del Instituto Guttmacher estiman que una caída del 10 % en el uso de estos servicios de salud reproductiva en 132 países de ingresos bajos y medianos significará que cincuenta millones más de mujeres no obtendrán los anticonceptivos que necesitan este año, lo que provocará quince millones de embarazos no deseados. Los datos sugieren que morirán 28.000 madres y 170.000 recién nacidos, y habrá 3,3 millones adicionales de abortos inseguros (Güemes y Güemes, 2020).
- 3 En esta línea se ubica el Parlamento Europeo (*Resolution of 13 February 2019 on experiencing a backlash in women's rights and gender equality in the EU 2018/2684(RSP)*) y la línea de investigación abierta por *OpenDemocracy* en 2017: <https://www.opendemocracy.net/en/5050/about-5050/>.
- 4 A lo largo del texto referimos a fuerzas anti-derechos o movimientos anti-género como categoría que puede coincidir pero no son sinónimo de las nuevas derechas ni del anti-feminismo. La oposición a los derechos de salud sexual y reproductiva pueden provenir de partidos

y líderes de izquierda, así como la retórica feminista puede utilizarse como parte de argumentaciones racistas y xenófobas (Denkovski, Bernarding, Lunz, 2021). Ejemplo de lo primero son Rafael Correa en Ecuador y su férrea oposición la “ideología de género”, y Pedro Castillo en Perú y su clara posición en contra del aborto y del matrimonio igualitario. Ejemplo de lo segundo son el femonacionalismo y falsos feminismos (*Faux feminism*) que articulan un discurso racista y xenófobo alegando la defensa de las libertades de las mujeres en Europa.

- 5 BBC Mundo (15 de julio de 2010). “Argentina: sesión maratónica por matrimonio gay”. www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/07/100714_0055_votacion_senado_argentina_matrimonio_homosexual_fp.
- 6 *Perú21* (4 de marzo de 2017). *Con mis hijos no te metas: estos son los carteles que se mostrarán esta tarde en la marcha*. <https://peru21.pe/lima/mis-hijos-metas-son-carteles-mostraran-tarde-marcha-67904-noticia/>.
- 7 Ver <https://connishijosnotemetas.com.ar/#!/-connishijosnotemetas/>.
- 8 *El Mundo* (21 de octubre de 2018). “Eduardo Bolsonaro, más machista y homófobo que su padre”. <https://www.elmundo.es/loc/celebrities/2018/10/21/5bca0eec22601d74758b45bd.html>.
- 9 *La Nación* (15 de enero de 2019). Otra polémica frase de la ministra de Bolsonaro: dijo que las feministas “son feas”. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/otra-polemica-frase-ministra-bolsonaro-dijo-feministas-nid2211008/>.
- 10 Tercer plenario de Comisiones, 17 de abril de 2018, académicos, científicos y referentes sociales aportaron más opiniones sobre el aborto https://www.diputados.gob.ar/prensa/noticias/2018/noticias_0491.html.
- 11 Agustín Laje: “La ideología de género es una imposición que se ha decidido a espaldas de la gente”. Ver actuall.com/entrevista/familia/agustin-laje-la-ideologia-de-genero-es-una-imposicion-que-se-ha-decidido-a-espaldas-de-la-gente/.
- 12 *El Tiempo* (1 de noviembre de 2021). “Ester, la misionera que lidera el movimiento antiaborto”. <https://www.eltiempo.com/vida/>

mujeres/aborto-en-colombia-misionera-ester-tellez-habla-de-la-despenalizacion-629177.

- 13 Como explica Argueda (2020) los grupos integristas católicos se caracterizaron por conformar una barrera protectora contra los aires modernizadores que iban ganando terreno dentro de ciertos espacios de la jerarquía católica. La transformación hacia el neointegrismo, por medio de organizaciones laicas como el *Opus Dei*, consolidó dicho giro estratégico.
- 14 *El País* (11 de octubre de 2018). “El Papa Francisco sobre el aborto terapéutico: Es como contratar a un sicario”. https://elpais.com/sociedad/2018/10/10/actualidad/1539188462_626620.html.
- 15 *Ojo Público* (29 de septiembre de 2021). “Conspiración, desinformación y odio: un recorrido por el discurso de Rafael López Aliaga”. <https://ojo-publico.com/especiales/conspiracion-desinformacion-odio-en-discurso-de-rafael-lopez-aliaga/> y “Es falsa la versión de la congresista Milagros Aguayo de que un aborto voluntario aumenta el riesgo de padecer problemas psicológicos”, <https://ojo-publico.com/3079/dato-de-congresista-aguayo-sobre-aborto-y-salud-mental-es-falso>.
- 16 *Página 12* (1 de octubre de 2021). “Para Javier Milei, las niñas violadas no deberían abortar: ‘es un asesinato agravado por el vínculo’”. <https://www.pagina12.com.ar/371890-para-javier-milei-las-ninas-violadas-no-deberian-abortar-es->.
- 17 <https://www.unidadprovida.org/recursos>.
- 18 Ver “El lobby y el dinero extranjero ensucian el debate del aborto”, 19 de abril de 2018. <https://www.unidadprovida.org/post/el-lobby-extranjero-ensucia-el-debate> y “¿Cuál es el precio a pagar por legalizar el aborto?”, 29 de mayo de 2018. <https://www.unidadprovida.org/post/el-precio-a-pagar-por-aborto-legal>.
- 19 En Europa, el trabajo de Datta (2018) refleja como Alianza Europa ha elaborado listas de puestos en organizaciones internacionales que van a quedar libres o están vacantes en la Unión Europea y Naciones Unidas para infiltrar antiderechos como relatores especiales, jueces del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o en órganos de supervisión de tratados para infiltrar a sus miembros.

- 20 *Ojo Público* (14 de noviembre de 2021). “Alianzas contra la agenda de derechos de la mujer en Perú”. <https://ojo-publico.com/3163/alianzas-contra-la-agenda-de-derechos-de-la-mujer-en-peru>.
- 21 Mientras concejales de la izquierda consideraban esto una intromisión en los derechos de las mujeres, el alcalde de Madrid, José Luis Martínez-Almeida, ha defendido la publicidad porque considera que el Ayuntamiento no tiene competencia para juzgar la opinión del anunciante y cree que debe prevalecer la libertad de expresión. Ver: “Retiran la campaña antiabortista de las marquesinas de varias ciudades y Almeida la mantiene en Madrid alegando “libertad”, *El Diario.es* (21 de enero de 2022). <https://www.publico.es/actualidad/retiran-campana-antiabortista-marquesinas-varias.html>.
- 22 *Página 12* (30 de noviembre de 2020). “Escrache antiderechos a la diputada Carolina Gaillard”, <https://www.pagina12.com.ar/308991-escrache-antiderechos-a-la-diputada-carolina-gaillard>.
- 23 *El País* (9 de noviembre de 2017). “La filósofa Judith Butler divide las redes y las calles de Brasil”. https://verne.elpais.com/verne/2017/11/09/articulo/1510238549_627489.html.
- 24 *El Mundo* (24 de junio de 2013). “Uruguay mantiene la ley pro aborto tras el intento de referéndum”. <https://www.elmundo.es/america/2013/06/24/noticias/1372065590.html>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, S. (2020). “Epílogo. Maniobrando el giro conservador: lecciones compartidas de la marea rosa y estrategias de futuro para los activismos feministas y queer de las Américas”. En Friedman, E. (compilado por Felicitas Rossi y Costanza Tabbush) *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. El reclamo de derechos durante la marea rosa*, CLACSO editorial, pp. 357-364.
- Amancio, N. (2020). “Poderes no santos. Lobbies y estrategias ultraconservadoras durante la pandemia en América Latina.” *OjoPúblico*, <https://ojo-publico.com/1861/poderes-no-santos>
- Anastasiadou, M. (7 de diciembre de 2020). “Women on the right: anti-feminists, mothers, fighters”, Heinrich Böll Stiftung. Gunda Werner

- Institute, Feminist and Gender Democracy <https://www.gwi-boell.de/en/2020/12/07/women-right-anti-feminists-mothers-fighters>
- Arbelaez, N.; Castrillón, E.; Echeverría, M. (2021). “Las estrategias camufladas de los colectivos antiaborto en Colombia”. OjoPúblico. <https://ojo-publico.com/3162/las-estrategias-de-los-colectivos-antiaborto-en-colombia>
- Arguedas, G. (2020). “Políticas antigénero en América Latina- “ideología de género, lo “postsecular”, el fundamentalismo neopentecostal y el neointegrismo católico: la vocación antidemocrática”. En Correa, S. (ed) *Políticas Antigénero en América Latina*, Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). <https://sxpolitics.org/GPAL/>
- Bergallo, P.; Jaramillo Sierra, I. C., Vaggione, J. M. (Comp) (2018). *El aborto en América Latina. Estrategias jurídicas para luchar por su legalización y enfrentar las resistencias conservadoras*. Siglo XXI.
- Blum, R. (21 de septiembre de 2020). “Retraditionalization, Coronavirus Conspiracies, and Anti-Feminism”. Heinrich Böll Stiftung. Gunda Werner Institute, Feminist and Gender Democracy. <https://www.gwi-boell.de/en/2020/09/04/retraditionalisierung-corona-verschwoerungen-und-antifeminismus>
- Chaher, S. (comp) (2020). *Comunicación, feminismo y religión en América Latina*, Comunicación por la Igualdad.
- Chicas Poderosas Argentina (2020). “Los derechos no se aíslan”. <https://losderechosnoseaislan.com/>
- Cota, I. (11 de febrero de 2020). “Exclusivo: Centros antiaborto vinculados a EEUU ‘mienten’ y ‘asustan a las mujeres’ en América Latina”. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/es/5050/exclusivo-centros-antiaborto-vinculados-eeuu-mienten-asustan-mujeres-america-latina/>
- Correa, S. (2018). A “política do gênero”: um comentário genealógico. *Cadernos Pagu*. <http://dx.doi.org/10.1590/18094449201800530001>.
- Correa, S. (ed) (2020). *Políticas Antigénero en América Latina*, Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). <https://sxpolitics.org/GPAL/>
- Correa, S. ; Kalil, I. (2020). *Políticas Antigénero en América Latina: Brasil*. Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). <https://sxpolitics.org/GPAL/>

- Datta, N. (2018). “Restaurar el orden natural”, European Parliamentary Forum on Population & Development. https://www.epfweb.org/sites/default/files/2020-05/rtno_es_web.pdf
- Del Campo, E.; Resina, J. (2020). “¿De movimientos religiosos a organizaciones políticas? La relevancia política del evangelismo en América Latina”. Documento de Trabajo Fundación Carolina N° 35. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/06/DT_FC_35.pdf
- Deitelhoff, N.; Zimmermann, L. (March 2020). “Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms”, *International Studies Review*, Volume 22, Issue 1, pp. 51–76. <https://doi.org/10.1093/isr/viy080>
- Denkovski, D. ; Bernarding, N.; Lunz, K. (2021). “Power Over Rights: Understanding and countering the transnational anti-gender movement” *Centre for Feminist Foreign Policy, German Federal Foreign Office and the Ministry for Foreign Affairs of Finland*. <https://centreforfeministforeignpolicy.org/power-over-rights-understanding-and-countering-the-antigender-campaigns>
- Farris, S. (2017). *In the Name of Women’s Rights: The Rise of Femonationalism*, Durham, Duke University Press.
- Fassin, E. (2020). “Anti-gender Campaigns, Populism, and Neoliberalism in Europe and Latin America”. *LASA-Forum* 51(2), pp. 67-71.
- Faur, E.; Viveros Vigoya, M. (2020). “La ofensiva conservadora contra la “ideología de género” y sus estrategias de avanzada en América Latina”. *LASA-Forum* 51(2), pp. 1-11.
- Güemes, C.; Güemes, V. (2020). “María la Paz, tres pasos para atrás”. *Pensamiento Iberoamericano* n° 191, Madrid, SEGIB, pp. 132-140.
- Guerrero Mc Manus, S. (2021). “Pushback against sexual and reproductive health and rights in Mexico”. In Washington, K.; Denkovski, D.; Bernarding, N. (ed); *Power Over Rights: Understanding and countering the transnational anti-gender movement, Volume II: Case Studies*, Centre for Feminist Foreign Policy, German Federal Foreign Office and the Ministry for Foreign Affairs of Finland, pp 27-40.
- Heinrich Böll Foundation (2015). *Anti-Gender Movements on the Rise?*, Heinrich Böll Foundation. <https://www.boell.de/en/2015/04/21/anti-gender-movements-rise>

- Higgins, T. (2004). "Why feminist can't (or Shouldn't) be liberals". 72 *Fordham L. Rev* 1629.
- Hirao, D. (2021). "Pushback against sexual and reproductive health and rights in Brazil". In Washington, K.; Denkovski, D.; Bernarding, N. (ed). *Power Over Rights: Understanding and countering the transnational anti-gender movement*, Volume II: Case Studies Centre for Feminist Foreign Policy, German Federal Foreign Office and the Ministry for Foreign Affairs of Finland, pp 40-55.
- Jones, D.; Azparren, A.; Cunial, S. (2013). "Derechos reproductivos y actores religiosos: los evangélicos frente al debate sobre la despenalización del aborto en la Argentina contemporánea (1994-2011)". *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol 22, Nº 1, pp 110-133.
- Kalil, I. (2020). "Políticas antiderechos en Brasil: neoliberalismo y neoconservadorismo en el gobierno de Bolsonaro". En Torres Santana, A. (ed). *Derechos en riesgo en América Latina 11 estudios sobre grupos neoconservadores*. Fundación Rosa de Luxemburgo, pp. 35-54.
- Latfem, Wambra, Mutante y Alharaca (2020). "Derechos en riesgo: la cruzada antigénero en América Latina y el Caribe. *Latfem*". <https://wambra.ec/derechos-en-riesgo-cruzada-antigenero-en-america-latina/>
- Lexartzza Arza, Larraitz (2020). "Jaque a los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+Q en Costa Rica". En Torres Santana, A. (ed). *Derechos en riesgo en América Latina 11 estudios sobre grupos neoconservadores*. Fundación Rosa de Luxemburgo, pp. 179-200.
- Lieback, H. (2017). "The Success and Dangers of Faux-Feminism and Homonationalism". <https://shethoughtit.ilcml.com/essay/the-success-and-dangers-of-faux-feminism-and-homonationalism/>
- López, J. A. (2021). "Aborto, contramovilización y estrategias de comunicación contra la expansión de derechos en México". *Revista interdisciplinaria de estudios de género* de El Colegio de México, 6, e621. <https://doi.org/10.24201/reg.v6i0.621>
- Loza, J.; López, M. (2020). "Representaciones y repertorios de expresiones conservadoras organizadas contra el aborto en Argentina (2018-2020)". En Torres Santana, A. (ed). *Derechos en riesgo en América Latina 11 estudios sobre grupos neoconservadores*. Fundación Rosa de Luxemburgo, pp. 55-74.

- Miskolci, R. (2018). “Exorcising a ghost: The Interests Behind The War On “Gender Ideology”. *Cadernos Pagu*. 2018. 10.1590/18094449201800530002.
- Miskolci, Richard (2019). The Moral Crusade on “Gender Ideology”: notes on conservative political alliances in Latin America. <http://dx.doi.org/10.20336/sid.v4i2.99>
- Monte, M. E.; Vaggione, J. M. (2018). “Cortes interrumpidas. La judicialización conservadora del aborto en la Argentina”. *Revista Rupturas* 9 (1), pp 107-125.
- Moragas, M. (2020). “Políticas antigénero en América Latina: el caso de la Organización de los Estados Americanos”. En Correa, S. *Políticas Antigénero en América Latina*, Observatorio de Sexualidad y Política (SPW). <https://sxpolitics.org/GPAL/>
- Morán Funes, J. M.; Peñas Defago, M. A. (2020). “Una mirada regional de las articulaciones neoconservadoras”. En Torres Santana, A. (ed). *Derechos en riesgo en América Latina 11 estudios sobre grupos neoconservadores*. Fundación Rosa de Luxemburgo, pp 241-270.
- Paternotte, D. (30 de marzo de 2020). “Backlash: A misleading narrative. *Blog London School of Economics and Political Science*. <https://blogs.lse.ac.uk/gender/2020/03/30/backlash-a-misleading-narrative/>
- Paternotte, D. ; Kuhar, R.; Correa, S. (11 de junio de 2018). “Europa, América Latina y la globalización de las campañas contra el género”. *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/europa-am-rica-latina-y-la-globalizaci-n/>
- Peto, A.; Grzebalska, W.; Kovats, E. (13 de enero de 2017). “Gender as symbolic glue: how ‘gender’ became an umbrella term for the rejection of the (neo)liberal order”. *Political Critique*.
- Resina, J. (2020). “Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina”. Documentos de trabajo. Fundación Carolina: Segunda época 31. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT31>
- Rodríguez-Rondón, M. A. (2017). “La ideología de género como exceso: pánico moral y decisión ética en la política colombiana. Sexualidad, Salud y Sociedad”. *Revista Latinoamericana*, n. 27, pp. 128-148 <http://dx.doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2017.27.08.a>

- Rodríguez-Rondón, M. A. , Rivera-Amarillo, C. (2020). “Producción de conocimiento y activismo antigénero en América Latina”. *LASA-Forum* 51(2).
- Rousseau, S. (2022). “Populismo y política antigénero en Perú: de la Sociedad civil al escenario electoral”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. N° 113: 1-18.
- Sandholtz, W. (2019). “Norm Contestation, Robustness, and Replacement”. *Journal of Global Security Studies*. 4. 139-146. 10.1093/jogss/ogy042.
- Schutzbach, Francisca (2019). Anti-feminism is making right-wing stances socially acceptable. <https://www.gwi-boell.de/en/2019/05/03/anti-feminism-making-right-wing-stances-socially-acceptable>
- Sciortino, S. (2017). “Semillas, hijos y pueblos: cuando la maternidad se conforma en lucha”. Corpus. DOI: 10.4000/corpusarchivos.1857
- Serrano, F. (2020). “Políticas Antigénero en América Latina, Resúmenes de los estudios de caso nacionales”. En Correa, S. *Políticas Antigénero en América Latina*, Observatorio de Sexualidad y Política (SPW), <https://sxpolitics.org/GPAL/>
- Stefanoni, P. (2021). ¿La rebeldía se volvió de derecha?” cómo el *antiprogresismo* y la *anticorrección política* están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio. Siglo XXI.
- Soto, C., Soto, L. (2020). “Políticas Antigénero en América Latina: Paraguay”. En Correa, S. (ed). *Políticas Antigénero en América Latina. Observatorio de Sexualidad y Política* (SPW). <https://sxpolitics.org/GPAL/>
- Tabush, C. y Caminotti, M. (2020). “Más allá del sexo: La ampliación de la oposición conservadora a las políticas de igualdad de género en América Latina”. *LASA-Forum* 51(2), pp.27-31.
- The Economist* (2021). Democracy Index 2021. The China challenge, Economist Intelligence EIU.
- Tilly, C.. (2003). “Inequality, Democratization, and De-Democratization.” *Sociological Theory* 21, no. 1 (2003), 37–43. <http://www.jstor.org/stable/3108607>.
- Torres Santana, A. (2020). “Neoconservadurismo en América Latina: análisis desde la crisis.” En Torres Santana, A. (ed) *Derechos en riesgo en*

América Latina 11 estudios sobre grupos neoconservadores. Fundación Rosa de Luxemburgo, pp. 9-34.

UNFPA, Argentina (2020). El impacto del COVID-19 en el acceso a los anticonceptivos en Argentina. Informe técnico. <https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/unfpa-covidanticonc-mfl.pdf>

Vaggione, J. M. y Campos, M.D. (2020). “Religious Patterns of Neoconservatism in Latin America”. *Politics & Gender*, 16.

Varea, S. (2019). “Feminismos entrecruzados: luchas por la despenalización del aborto y el medioambiente en el Ecuador”, *Ciencia Política*, 14(27), 207-226.

Vega, C. (2019). “Incertidumbres del mundo, certezas de Cristo: Notas sobre fundamentalismo sexual y evangelismo en Ecuador”. *LASA-Forum* 51(2), pp. 47-51.

Vidal Carrasco, A. M. (2020). “Ley nada divina: la utilización del sistema de justicia como herramienta de los grupos antiderechos en Perú”. En Torres Santana, A. (ed). *Derechos en riesgo en América Latina 11 estudios sobre grupos neoconservadores*. Fundación Rosa de Luxemburgo, pp. 159-178.

Wiener, A. (2017). A Theory of Contestation —A Concise Summary of Its Argument and Concepts. *Polity*. DOI: 49. 10.1086/690100.

Zähringer, N. (2021). “Taking stock of theories around norm contestation: a conceptual re-examining of the evolution of the Responsibility to Protect.” *Revista Brasileira de Política Internacional*. DOI: 64. 10.1590/0034-7329202100106.

RESUMEN

El protagonismo histórico de los feminismos y sus conquistas en los últimos años, no deben hacernos olvidar que los derechos humanos vinculados a la salud sexual y reproductiva son contestados en términos prácticos y sustanciales por una convergencia de fuerzas neoconservadoras, religiosas y seculares a lo largo y ancho de Latinoamérica.

Este artículo se propone identificar qué narrativas utilizan, quiénes son y qué estrategias emplean quienes buscan detener u obstaculizar tales derechos a nivel regional.

En un contexto atravesado por la pandemia que profundizó las brechas de género y sirvió como excusa para recortar derechos y “re-tradicionalizar” las relaciones y roles de género, el estudio que proponemos resulta útil y necesario, ya no solo en términos específicos sino en términos de la calidad y de la salud de la democracia.

Además de aportar una descripción y sistematización de las impugnaciones sustantivas y empíricas a los derechos de salud sexual y reproductiva, se ofrecen datos y ejemplos que ayudan a comprender la novedad de fenómeno, sus paradojas y se concluye con una lista de puntos calientes para tener en cuenta para el diseño de estrategias que las neutralicen y permitan construir un futuro democrático e igualitario.

ABSTRACT

The historical role of feminism and its achievements in recent years should not make us forget that human rights linked to sexual and reproductive health are challenged in practical and substantial terms by a convergence of neoconservative, religious and secular forces far and wide of Latin America.

This article aims to identify what narratives are used, who are they and what strategies are used by those who seek to stop or hinder such rights at the regional level.

In a context crossed by the pandemic that deepened gender gaps and served as an excuse to cut rights and “re-traditionalize” gender relations and roles, the study we propose is useful and necessary not only in specific terms but in terms of the quality and health of democracy.

In addition to providing a description and systematization of the substantive and empirical challenges to sexual and reproductive health rights, the work offers data and examples that help understand the novelty of the phenomenon, its paradoxes and concludes with a list of hot spots to consider for the design of strategies that neutralize them and allow the construction of a democratic and egalitarian future.

RESUMO

O papel histórico dos feminismos e as suas conquistas nos últimos anos não nos devem deixar esquecer que os direitos humanos ligados à saúde sexual e reprodutiva são contestados em termos práticos e substanciais por uma convergência de forças neoconservadoras, religiosas e seculares em toda a América Latina.

Este artigo visa identificar que narrativas são usadas, quem são e que estratégias são empregadas por aqueles que tratam de impedir ou obstruir tais direitos em nível regional.

Num contexto marcado pela pandemia que aprofundou as desigualdades de gênero e serviu de pretexto para reduzir os direitos e “retradicionarizar” as relações e papéis de gênero; o estudo que propomos é útil e necessário não somente em termos específicos, mas em termos de qualidade e saúde da democracia.

Além de apresentar uma descrição e sistematização das impugnações substanciais e empíricas aos direitos da saúde sexual e reprodutiva; o trabalho fornece dados e exemplos que ajudam a compreender a novidade do fenômeno, seus paradoxos e conclui com uma lista de pontos críticos a serem considerados para o desenho de estratégias que os neutralizem e permitam a construção de um futuro democrático e igualitário.

Anexo

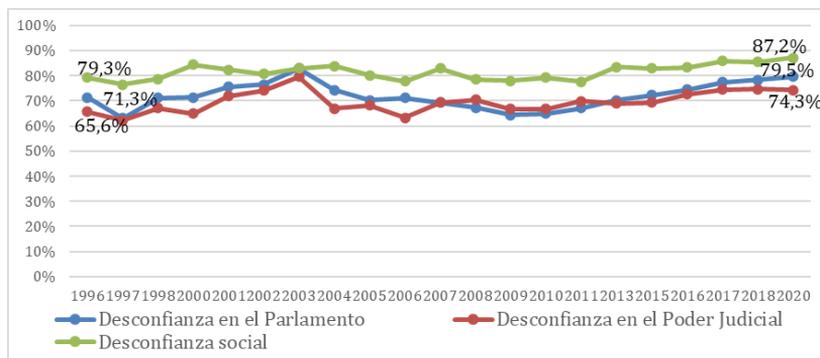


Gráfico 1: Evolución de la desconfianza social, en el poder Judicial y en el Parlamento. Media en América Latina (1996-2020). Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Latinobarómetro

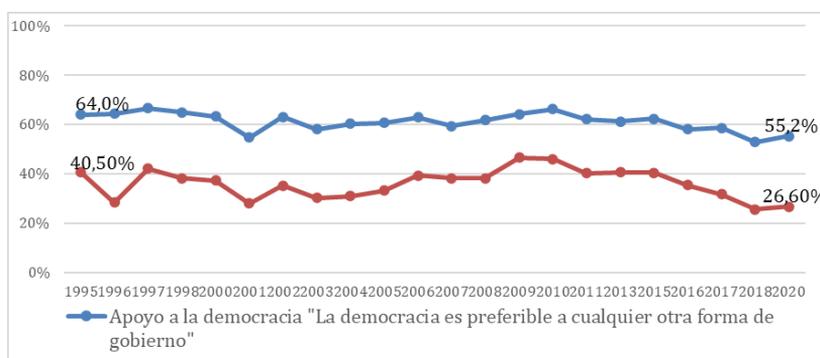
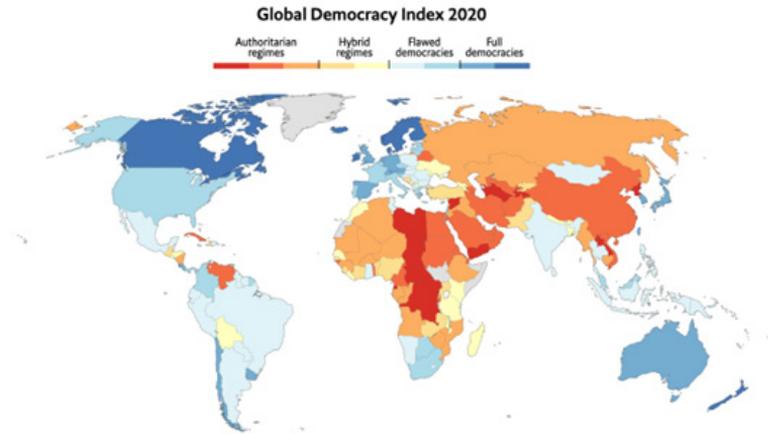


Gráfico 2: Evolución del apoyo a la democracia y la satisfacción con la democracia. Media en América Latina (1996-2020). Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Latinobarómetro

“Contra la ideología de género”: narrativas, actores y estrategias de los movimientos anti-derechos humanos de salud sexual y reproductiva



Mapa 1: Índice de la democracia 2020. Fuente: *The Economist*, 2021

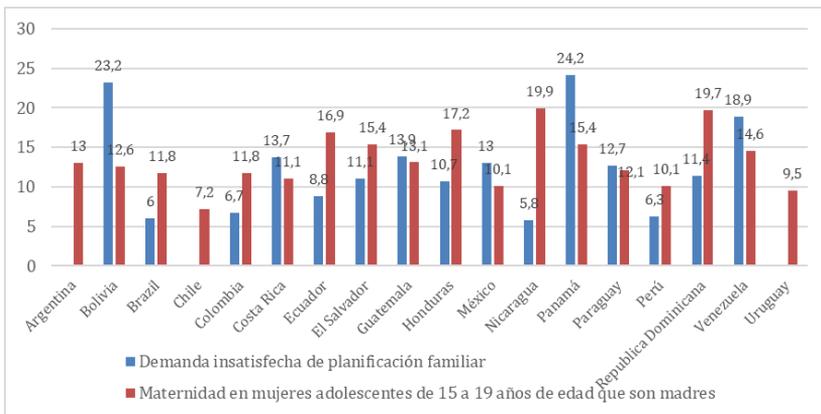


Gráfico 3 Derechos de salud sexual y reproductiva en América Latina (último año disponible). Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL)



Latin America, the responsibility to protect and the role regional arrangements in the prevention of mass human rights violations

Andrei Serbin Pont

Introduction

The rise of the Responsibility to Protect (RtoP) and its establishment within the mainstream discussions of the international community, with emphasis on the United Nations system, has been quite remarkable, although many key questions continue to go unanswered. The Responsibility to Protect is still a contested norm within the international system, even if, as noted by Badescu & Weiss (2010), “as expected during the early stages of a norm spiraling toward socialization, backlash, and contestation dominate much of public

diplomacy; but backlash and contestation also can serve as boundary-defining exercises that clarify the actual meaning and limits of the norm” (p. 16). Therefore, this norm is better understood and more broadly accepted than often believed, as norms can advance through contestation and conceptual clarification (Badescu & Weiss, 2010). Currently, RtoP is embedded at the center of international political debate and enjoys widespread state support that hasn’t been translated into practical action (Hehir, 2019). Also, as Rotmann, Gurtz & Brockhmeier (2014, p. 357) show, “while relevant on a few occasions that made headlines, none of the neat splits between ‘North’ and ‘South’, ‘Western’ and ‘non-Western’, ‘emerging’ and ‘established’, ‘democratic’ and ‘authoritarian’ is helpful on its own in analyzing evolving views on global order through the prism of a responsibility to protect”. Even if the norm is still under discussion, there are reiterated and clear changes of positions of the different countries within each bloc regarding RtoP.

Yet a key question arises, as pointed out by Seaman (2015, p. 58): “who has the responsibility to protect whom under what conditions and toward what end?” and therefore “how should this protection be operationalized?”. The “who” is at the core of debates, as Responsibility to Protect signals the existence of a break in national sovereignty when one or more of the defined crimes are perpetrated and forces the international community to get involved. The “easy” answer then is usually: The United Nations. But there is more depth to this discussion as the role of regional organizations has been a key aspect in debates dating back to the ICISS report in 2001. Beyond the United Nations focused debate also lies the debate on how norms are diffused and localized, and in both instances, there is a relevant role, if not central, for regional organizations as well as national governments. This is in part exemplified by other regional experiences aimed at responding to these humanitarian challenges: Article 4 (H) of the Constitutive Act of the African Union (AU) granted the organization a right to intervene in the affairs of its Member States in matters relating to genocide and crimes against humanity (Bellamy, 2015). This was a clear example not only of the role that can be played by regional organizations in the operationalization of the Responsibility to Protect, but also on the normative localization and diffusion of international norms.

As expected, Latin America was not absent from the Responsibility to Protect debate nor the discussion regarding the limitations to national sovereignty. Not only did key experts such as Eduardo Stein¹ participated as a member of the 2001 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), but also figures such as María Soledad Alvear Valenzuela (Minister of Foreign Affairs of the Republic of Chile) and Adalberto Rodríguez Giavarini (Minister of Foreign Relations, International Trade and Worship of the Argentine Republic) integrated the ICSS Advisory Board. Latin America had not only endured a dark path of systematic mass human rights violations, but it had also pioneered the conceptual debates regarding the reach and limitations of sovereignty, the principle of non-intervention, the protection of democracy, and the development and implementation of a model mechanism for hemispheric human rights protection. This last element is particularly relevant for the purpose of this article that seeks to better understand the role of regional organizations in the conceptual development of the Latin American debate on the Responsibility to Protect.

Latin America would, in the following years, become a source of normative knowledge that would contribute to the conceptual development of the Responsibility to Protect, nurtured by the varying experiences and local stances that in many ways reflected the ongoing debate at a global level. For the following decade we are able to identify three main trends in the region, composed of the so-called champions, skeptics, and a gray zone (Arredondo, 2012), as the region utilized its expertise to impact the global debate that in its core put into question a key norm of the international system: the reach and limitations of national sovereignty. Needless to say, this debate has created profound tensions amongst members of the United Nations system, and in particular Northern and Western countries in disagreement with Global South nations, as these point “to the North’s monopoly of power and privilege to excuse its own lack of a sense of international responsibility” (Thakur, 2006, p. 265) while the North refers to the instances in which the South has failed to honor the “international responsibility to protect to justify its refusal to restrict international policy-making to the collective UN forum” (Thakur, 2006, p. 265). This is why it is particularly relevant to better understand the debate within the region, as well as its contributions to the global debate on the

normative development of the Responsibility to Protect (and later on other mass atrocity prevention mechanisms), as it brought to the table not only the experiences of countries affected directly by systematic mass human rights violations, but also two centuries of normative entrepreneurship that shaped regional and global international dynamics (as exemplified in Calvo and Drago doctrines), as well as set important precedents regarding the reach, limitations and role of key concepts, principles and norms that shape the normative framework of the international system.

When looking at Latin America as a region we can focus on three main thematic clusters relevant and impactful on the positions later developed on the Responsibility to Protect. The first is regional integration and the debates surrounding the reach and limitations of sovereignty. Throughout its history Latin America has gone through a diversity of integration phases influenced by varying models as well as a diversity of regional conditions that had contributed to a set of regionally specific experiences that have also molded pertinent debates to this thematic area. Of course, this includes one of the key aspects of regional integration debates which is the reach and limitation of national sovereignty. Additionally, and also of particular relevance to the discussions on the Responsibility to Protect, the discussions on the role of extra-hemispheric actors in regional affairs. A second cluster, closely linked with the varying experiences in integration, is the evolution of the security debate. This becomes particularly relevant to the discussions on the Responsibility to Protect in its later phases linked to the discussions at the United Nations on the concept of Human Security and its regional/hemispheric conceptualization of Multidimensional Security that would permeate the discussions in the region for decades to come. The third thematic cluster is the development of hemispheric level mechanisms oriented towards human rights protection as well as prosecution of perpetrators, and democracy preservation mechanisms, which is one that is most frequently referenced in the discussions on mass atrocity prevention mechanisms and in which the Inter American system is usually portrayed not only as an unique regional experience but also a source for good practices and lessons learned that should be replicated elsewhere.

These three thematic clusters not only contribute to understanding the regional and hemispheric initiatives linked to the development

of policies and mechanisms for the prevention of mass human rights violations, they also have contributed to shaping country stances of several Latin American countries, in different ways: May it be on the consolidation of positions based on staunch adherence to non-intervention and defense of sovereignty as in the most recent cases of regional integration mechanisms such as Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), both of which have had a protagonist role on behalf of Cuba, or whether it be the development of the Inter American system in which Argentina has been seen as a “champion”, or Brazil’s positions regarding its own role in regional/hemispheric security matters and therefore also impacting on its understanding of Brazil’s global role in security affairs. Overall, understanding recent trends regarding regional integration, cooperative security debates, and the development of mechanisms for the safeguarding of human rights and democracy help us shed light not only on existing regional capacities that contribute to implementing the Responsibility to Protect, but also how these experiences have molded and shaped national positions.

The Role of Regional Arrangements

The relevance of regional arrangement in the Responsibility to Protect debate is not limited to their role in norm diffusion, localization and contestation, but also in regard to the operationalization of a norm. While this aspect is usually more technical, bureaucratic and political, it also has a role in norm contestation, and can contribute to the normative strengthening of Responsibility to Protect. Yet, the discussions on the operationalization of the Responsibility to Protect continues to “be hampered by the challenges organizations at the global level face in relation to both mandates and resources”, and these challenges “have led to an increasing focus on the role of regional organizations and the potential these organizations have for filling the resource gap” (Seaman, 2015, p. 58). This is in part exemplified by the ongoing stalemate of the “P-5 member states on Syria following the controversial intervention in Libya by NATO forces in 2011” (Barqueiro, Seaman, & Towey, 2016, p. 37) with the Responsibility to Protect becoming politicized within the Security Council. This politicization and inaction has “increased pressure on the United Nations (UN) to

empower regional organizations to take a greater role in implementing RtoP, particularly given the unlikely immediate possibility of UNSC reform” (Barqueiro, Seaman, & Towey, 2016, p. 38). Yet, as Barqueiro, Seaman, & Towey (2016, p. 38) point out, regional organizations are not a panacea to the challenges of implementing the Responsibility to Protect as they often face challenges associated with “lacking resources and capabilities to ensure enforcement of security mandates” as well as having “adopted divergent and inconsistent mandates related to RtoP, and suffer from similar deficiencies associated with multilateral decision-making, including consensus-based (frequently lowest common denominator) agreements which overemphasize rhetorical commitments over the practical responses to the protection of civilians”. Yet from the beginnings of the Responsibility to Protect, the role of regional organizations has been “argued to convey greater international legitimacy to global initiatives on the protection of civilians from mass atrocities” (Bellamy, 2011; Barqueiro, Seaman, & Towey, 2016, p. 38). As Kabau (2012, p. 57) points out, “although the responsibility to protect concept provides a conceptual basis through which political and legal dilemmas of forceful intervention may be addressed, including by regional organizations, such organizations are also expected to provide mechanisms through which the concept is to be implemented” and as such they can “provide the mechanisms for the implementation of the concept through various approaches, including peaceful negotiations and consensual interventions”.

However there remains a marked gap between the new normative and conceptual frameworks and their implementation and operationalization, particularly due to their potential political use or their use to promote “regime changes” by the international community based on the interests of its most powerful actors, resorting to the use of force (Serbin, 2012). In this context, there are a number of reasons that seem to justify the intended progressive displacement of global level actors and the growing delegation by the international community of conflict prevention and resolution issues in regional organizations: 1) this displacement allows the states of a region to overcome the habitual suspicion of the possibility of external intervention; 2) that it is these states that are most concerned and committed to regional stability and peace; 3) that they are generally better equipped and have a better understanding of the political, regulatory and cultural context

of their regions; 4) who could, depending on their own interests, be more committed to long-term prevention, and who are crucial actors in the creation of a culture of prevention that, in turn, serve as a regional basis to help articulate a culture of global prevention (Serbin, 2012). In this sense, regional and subregional organizations could potentially have a fundamental role in conflict and mass atrocity prevention, insofar as they may have more political will, more capacity and more interest in prevention in their own neighborhood (Serbin, 2012).

From its early days, the Responsibility to Protect has outlined the role of regional organizations in providing early warning on emerging human rights crises (Barqueiro, Seaman, & Towey, 2016) as argued in the International Commission on Intervention and State Sovereignty report from 2001. The ICISS report also advocated for the evocation of Chapter VIII of the UN Charter, in which regional organizations can support the enforcement capacity of the UNSC (ICISS, 2001, p. 64). Most controversially, as pointed out by Barqueiro, Seaman, & Towey (2016), “the ICISS report argued that if the UNSC could not act in a timely manner to protect civilians from mass atrocities, the UNGA under the “Unifying for Peace” clause, or regional and/or sub-regional organizations, should take up the charge” (ICISS, 2001, p. xiii). Kabau (2012, p. 58) argues that such a link can be traced further back, as “the roots to the emergence of the concept can be traced to declarations by the Economic Community of the West African States and the spirit of non-indifference espoused in the African Union”.

In 2008 Argentina and Switzerland organized, in the framework of the 60th anniversary of the Genocide Convention and the Universal Declaration of Human Rights, the First Regional Forum on the Prevention of Genocide in Buenos Aires, Argentina. President Cristina Fernández de Kirchner participated in the opening of the forum via video where she stated that “it is time to recognize the link that must exist between an effective system for the prevention of genocide and the system for the protection and promotion of human rights”. In his closing remarks at that forum, then Foreign Affairs Minister Jorge Taiana expressed in the presence representatives of governments, international organizations, non-governmental organizations and academic institutions that participated in the debates, that “the most important challenge facing the international community” is to “ensure an effective system for the prevention of genocides and other

massive crimes against the civilian population.” He further elaborated that “genocides do not occur by spontaneous generation”, noting that “the causes that feed them are deep and can come from a long time and the processes that generate them are gradual. This gives time to prevention on condition of being alert to recognize the risks, having the appropriate national, regional and international instruments to carry out appropriate analyzes and diagnoses and, fundamentally, having the firm commitment to act at the right time”.

A diverse set of activities and processes contribute to prevention, including but not limited to prediction and response to developing atrocity situations. The 2005 World Summit Outcome Document specifies that the UN Security Council must authorize any use of force in the framework of the application of the Responsibility to Protect yet a regional approach to RtoP implementation offers many potential advantages. As pointed out by Coe (2017, p. 299) “regional organizations are more proximate to atrocity situations, they possess greater familiarity with the context, and their members have a greater stake in the resolution of atrocity situations”. Additionally, in the instances of intervention and less coercive interference practices like state monitoring that are carried out by “regional organizations may boast greater legitimacy than the same activities carried out by extra regional actors” (Coe, 2017, p. 299). This is particularly clear in the case of Latin America and the Caribbean.

In June 2011, the UN Secretary-General presented a detailed report to the UN Security Council and UN General Assembly entitled “The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect”. This report served as a precursor to the dialogue that took place in the UN General Assembly on the same subject matter. During the debate the UN Secretary-General Ban Ki-moon (2011) stated:

Everywhere, efforts are underway to improve early warning, to improve normative development, to end impunity and to assist States under stress. Everywhere, global, regional, and subregional organizations are helping States to meet their sovereign responsibilities to their populations (...) Regional and subregional arrangements, along with civil society, have made cardinal contributions to each of the pillars of my implementation strategy (...) It is evidence, for instance, that members of the United Nations Security Council have paid close attention to the views of regional partners in determining how to respond to the acute crises in

Côte d'Ivoire, Libya, and elsewhere (...) My report, therefore, offers a number of ideas for enhancing consultations, planning, early warning, and assessments with our regional and subregional partners (...) Today's dialogue should open a sustained cross-regional conversation on lessons learned and practical experiences. At the United Nations, we are listening and learning.

Also in July 2011 the Government of Mexico organized a meeting for the former Special Advisor on the Responsibility to Protect, Edward Luck, and the Latin American “friends of RtoP,” which was held to discuss the third report by the Secretary-General titled *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect* (Arredondo, 2015) and in which Argentine representatives supported Edward Luck's view that in implementing Responsibility to Protect the cultural and institutional differences of each region must be taken into account and respected (Arredondo, 2012). The Argentine representative recalled the development of the Responsibility to Protect of the region where situations of massive and systematic human rights violation had already taken place in the past and highlighted the fact that Latin America has assigned significant value to the principle of non-intervention (Arredondo, 2015).

According to Arredondo (2015, p. 81), in that event many delegations agreed that the Responsibility to Protect principle “does not imply the emergence of a new rule, but rather summarizes existing obligations regarding the obligation of the State to protect its population in light of universal standards and regional protection of human rights and international humanitarian law mechanisms”. As such, “it confirmed the importance of the second and third pillar, and reaffirmed the notion that the third pillar must be considered a last resort in cases of grave and massive violations of human rights which can be categorized as one of the four crimes” (Arredondo, 2015, p. 82). Also relevant, along with the generalized concern over the risk of Responsibility to Protect mandates becoming “regime change” operations was the discussion on the role of regional agencies in implementing the Responsibility to Protect obligations under the scope of specific mechanisms adopted in the Organization of American States framework as well as other sub-regional organizations (Arredondo, 2015). Amongst the pre-existing milestones reached in the region the “democratic clause” adopted at Organization of American States (OAS), Southern Common Market (Mercosur), Union of South American Nations (Unasur), as well as

the precursor role of the Inter-American system for the promotion and protection of human rights and the fight against impunity were all mentioned. (Arredondo, 2015).

As Barqueiro, Seaman & Towey (2016, p 39) point out, “the role of regional organizations within global governance, and specifically in supporting international peace and security, has a long history”. Article 52 of the United Nations Charter states that

“Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations” (United Nations, 1945, art. 52).

In the next article the charter also states that “The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies”, while the UNSC can “utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority” (United Nations, 1945, art. 52 & 53). This positioned the UN Security Council as the ultimate arbiter of international peace and security but also gave a role to regional organizations in supporting global governance efforts to ensure pacific settlement of disputes and security enforcement measures (Haugevik, 2009; Seaman, 2015).

When the UN Secretary-General published the report entitled “The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect” the OAS representative, Victor Rico Frontaura, argued that although the OAS had a lot of experience in related areas, yet nonspecific to the mass atrocity prevention mechanisms as it was outside of its area of focus (Frontaura, 2011). Jared Genser (2020) argues that this has changed in recent years in part as a result of the ongoing failure of the OAS and UN to prevent and respond to the ongoing and worsening crimes against humanity in Venezuela. This also helps understand the OAS’ recent interest in designating Jared Genser as Special Adviser on the Responsibility to Protect in the context of dramatically changed circumstances where mass atrocities are being committed in the region, and the need to develop a regional architecture to prevent and respond to them, and

within that framework work in parallel to address the ongoing atrocities in Venezuela.

As argued by Seaman,

much of the literature focuses on the role of sub-contracting from the top-down, but this approach limits the agency of the regional organizations and their member states (...) Regional organizations are increasingly utilized by member states to re-assert their worldview and reinforce their ability to undertake independent actions to secure peace in their zones of influence (2015, p. 61).

This can be exemplified in Argentina's early stance on the Responsibility to Protect that "believed that, if possible and when necessary, Member States should be able to initiate proceedings before regional agencies, according to the conditions of Article 53 of the UN Charter, maintaining that they keep the UNSC fully informed" (Arredondo, 2015).

Seaman (2015, p. 62) also points out that "some regional organizations have embraced the norm and have operationalized it in relation to interventions in RtoP situations, whereas others remain reticent about integrating the language of the RtoP into their discourse". Going back to the early stages of the regional mechanism's involvement in the Responsibility to Protect, it is relevant to point out Ed Luck's (first UN Special Advisor on Responsibility to Protect) emphasis on how the responsibility to address Responsibility to Protect situations must begin with individual states, then engage regional organizations, and then, only if those efforts have failed, engage the UN system and potentially the Security Council (Luck, 2011):

And very importantly, the Arab League, the African Union, the Gulf Cooperation Council, all acted before the Security Council did. Even the Human Rights Council in Geneva recommended to the General Assembly that Libya be suspended from its participation in that body. So others acted first. In this case it was really the way the Charter had meant it to be: the parties and then the regional bodies first try to resolve the differences; if they can't, then they refer them to the Security Council, so in some ways it's a bottom up process. It's not the Security Council or the permanent members sitting around and dictating to the world. They were, in many ways, reacting to what the neighbours in Africa, in the Middle East, were saying about al-Qadhafi's behaviour.

This emphasis on the role of regional organizations has been a constant in the positions of other UN Special Advisors on the Responsibility

to Protect, as exemplified in this statement by Jennifer Welsh (2013): “The future implementation of R2P depends upon a spirit of partnership, which is of course rooted in national efforts, but which also involves the work of regional and international organizations and civil society.” And more recently by Karen Smith in August 2020 (Smith, 2020):

It is important to emphasize the vital role that regional responses – including those centered around regional and sub-regional organisations – can play in preventing and responding to atrocity crimes. These [efforts of regional organizations] should not necessarily be seen as supplanting global efforts, but the advantages, including that regional organisations are often better placed to take early action, are well known and should be encouraged. Relatedly, because some (sub-) regional organisations have made significant progress in implementing and operationalising R2P, there is much potential for mutual learning.

Building on this it is relevant to remember these words expressed by Ivan Šimonović (Šimonović, 2017) where he refers to regional and global focal points network:

we have seen the development of regional and global networks of focal points on the responsibility to protect and the prevention of genocide and atrocity crimes over the past decade, which can support the development of the national and regional architecture needed to implement this principle and encourage the sharing of good practices and expertise.

This is in reference to the focal point network that has been built over the last decade with support from civil society organizations across the globe. These Focal Points are a senior officials within governments that facilitate national mechanisms for atrocity prevention and promote international cooperation by participating in the Global Network (launched in September 2010 by a facilitating group of countries, including Denmark, Ghana, Australia and Costa Rica, in collaboration with the Global Centre for the Responsibility to Protect).

As argued discussed in previous chapters, within Latin America persists a “highly static and fundamentally conservative notion of the state and sovereignty” (Kenkel, 2010, p. 650) and therefore “attempts to institutionalize norms of intervention have been resisted, and concepts such as humanitarian intervention and [RtoP], which epitomize the tension between individual rights and empowerment and state sovereignty, are not part of the vocabulary used in regional forums”

(Herz, 2010, p. 610 in Seaman, 2015). Yet as Mares (2012, p. 164) correctly points out, “The one instance in which the Latin American community is united in legitimating sanctions is linked to national sovereignty and constitutes the other focus of the security architecture, democracy.” Mares further reinforces this argument with examples of the role of the Rio Group in Panama after the fraudulent 1988 elections, the adoption of the Santiago Commitment to Democracy, and the Renewal of the Inter-American System in 1991, which set the groundwork for subregional organizations such as SICA and UNASUR to follow suit.

Conclusions

As mentioned previously, Latin America was not only not absent from these debates, many of the countries in the region proactively engaged on the Responsibility to Protect debates. Whether from championing the norm in its varying stages of assimilation, or via contestation, countries in the region built their positions over time and with strong influence of their own national positions of related subject areas, as well as more or less present references to Latin American tradition, history or identity. Yet the research focused on regional approaches or the impact of regional characteristics on national approaches to the Responsibility to Protect continues to be limited. These positions can be key in further understanding the complexities of norm assimilation, localization and implementation processes, and Latin America offers ideal conditions for such analysis: its shared history of normative entrepreneurship nurtured by a particular regional context in which key principles such as non-intervention and strong defense of national sovereignty leads us to questions on how these key shared perceptions and priorities can lead to such diverging position on a single norm such as the Responsibility to Protect. Jepperson, Wendt & Katzenstein (1996, p. 19) argue “that as norms become institutionalized, support for institutions may partly supplant adherence to norms as motivators of government behavior”, a process that not only strengthens the adherence and application of the international norm in questions, but that also contributes to the overall strengthening of the institution in which it is frameworked, in this case mainly the United Nations but also regional multilateral organizations. As Zwolski & Kaunert (2011) also

point out some sort of organizational platform to promote their norm is one of the conditions for entrepreneurs at an international level, which serves as an argument in favor of including the role of international and regional organizations in the analysis of norm diffusion, as well as international non-governmental organizations.

In the case of Latin America Sikkink argued,

that Latin American states, regional organizations, and social movements were much more than passive recipients of an international human rights regime imposed from outside” and greater attention should be paid to the “protagonist” role of states and social actors outside the global North “despite important structural inequality in the international system (Sikkink, 2015, p. 351).

Engstrom & Hurrell argue that Latin American states have been at the vanguard of efforts to “export pluralist understandings of European international society to the non-European world”. These authors also point out that in Latin America “norms associated with the principle of sovereignty in the Americas developed in parallel with those of democracy and human rights, often leading to institutional and political tensions” (Engstrom & Hurrell, 2010, p. 31), although we could argue that those tensions have also contributed to the deepening of debates regarding the limitations of norms and principles such as sovereignty and the principal of non-intervention in regards to other normative developments in human rights and protection of democracy. In the framework of the UN the discussions on how to reconcile the foundational principle of member states’ sovereignty with the primary mandate to maintain international peace and security has been essentially normative and it takes the form of norm displacement, from the established norm of non-intervention to a claimed emerging new norm of ‘humanitarian intervention’” (Thakur, 2006).

The motivation for normative entrepreneurship in Latin America, as well as in other parts of the world is linked to different transitions and/or changes in the international system. States in the Global South have, at least in the wake of decolonization, been more enthusiastic in their promotion of strict sovereignty than their Northern counterparts (Coe, 2015). State sovereignty and non-interference were among the most relevant aspects of a global normative order emerging powers had never been able to shape. However, after the Second World War,

Western notions of sovereignty associated with the Westphalian understanding of the role of the State in the international system were gradually embedded in the emerging worldviews from the South, while through the process of decolonization that developed after the Second World War the principle of non-intervention was also closely associated to the notion of national sovereignty (Serbin, 2010). These changes also affected the process of globalization of human rights (Coicaud, Doyle & Gardener, 2003), as understood by Western major powers, raising the question of who sets the global human rights agenda and the norms associated to it in the international system, and how those norms were associated with a diffusion from the North or with its vernacular adaptation on a national and local level by the South (Serbin & Serbin Pont, 2015). The post-Cold War era witnessed not only the globalization of human rights and the related subsequent norms approved and promoted by the UN and by several regional organizations, according to different interpretations and priorities, but also an increasing (and general) concern, particularly after the crises in Bosnia and Rwanda, about the prevention of mass atrocities and how the international community should be dealing with them and the arising humanitarian crises, in a gradual transition from the concept of “humanitarian intervention” to the notion of the “Responsibility to Protect” (RtoP) in the event of mass atrocities against civilians (Evans, 2006). This process, with many particular characteristics, is unique in that it successfully facilitated a normative change concerning the protection of civilians in humanitarian crises differently from other cases of international commissions: it succeeded in developing a normative idea in the security domain, as well as emerging in a situation where the established norms of humanitarianism and human rights collided with state sovereignty, in contrast to the case where a similar normative ideas of humanitarian intervention were not universally accepted (Madokoro, 2018).

Additionally, the regional experience shows that there is a clear preference to accept a role for the hemispheric, regional or sub-regional intergovernmental organizations, or “groups of friends”, in the process of influencing a peaceful outcome of regional conflicts (Serbin and Serbin Pont, 2015). Latin American governments have also been leaders in creating new regional and sub-regional arrangements, such as the Inter-American Democratic Charter (IADC) at the OAS and the

Democratic clauses at regional and sub regional organizations such as UNASUR and MERCOSUR. The role of the Contadora group (later Río Group) in the case of the Central American crisis in the 80's, the role of the "group of friends" in the case of the Peru-Ecuador border conflict in the 90's, and the role of UNASUR in the Pando crisis in Bolivia (and the Colombia vs. Ecuador/Venezuela tensions) (Serbin, 2010) illustrate a trend to avoid external actors' intervention. In the cases of UNASUR, CELAC and ALBA, amongst others, one might also argue that "the creation of alternatives, including informal, multilateral institutions (...) as being in and of themselves a form of contestation" in an attempt to provide a vital space to contest and to renegotiate the terms and conditions of US hegemony (Newman & Zala, 2017).

NOTES

1. Former vice-president of Guatemala and current Joint Special Representative of the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration for Venezuelan refugees and migrants.

BIBLIOGRAPHY REFERENCES

- Arredondo, R. (2012). La República Argentina y la Responsabilidad de Proteger: ¿Un atisbo de cambio? *Pensamiento Propio*, 35, 109–134.
- Acharya, A. (2011). Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism and Rule-Making in the Third World. *International Studies Quarterly*, 55(1), 35-123.
- Arévalo de León, B. (2002) 'De la teoría a la práctica: Reflexiones sobre la seguridad democrática' in B. Arévalo de León (ed) Seguridad democrática en Guatemala: Desafíos de la transformación , Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 19–85.

- Ayres, J. M. (2003). Global Governance and Civil Society Collective Action: The Challenge of Complex Transnationalism. *International Journal of Political Economy*, 33(4), 84–100. <https://doi.org/10.1080/08911916.2003.11042911>.
- Badescu, C., & Weiss, T. G. (2010). Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral? *International Studies Perspectives*, 11, 354-374.
- Barqueiro, C., Seaman, K., & Towey, K. T. (2016). Regional Organizations and Responsibility to Protect: Normative Reframing or Normative Change? *Politics and Governance*, 4(3), 37-49. doi:0.17645/pag.v4i3.642.
- Cabarcas, F. S. (2017). *Unasur: Poder y acción en suramérica*. Universidad Sergio Arboleda.
- Cardoso, F. H. (2003). Civil Society and Global Governance. In *High Level Panel on UN-Civil Society*. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).
- Cantón, S. A. (2013). Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento. *Pensamiento Propio*, 38, 225-286.
- Coe, B. (2017). Regional Human Rights Institutions and R2P: The Role of State Monitoring in Atrocity Prevention. *Global Responsibility to Protect*, 9(3), 294–317. <https://doi.org/10.1163/1875984x-00903005>.
- Coicaud, J., Doyle, M. W., & Gardner, A. (2003). *The Globalization of Human Rights*. United Nations University Press.
- Bellamy, A. (2015). *The First Response: Peaceful Means in the Third Pillar of the Responsibility to Protect*. Stanley Foundation.
- Bouvier, V. M. (2012). Global Conflict Prevention Mechanisms and their Relevance for Latin America and the Caribbean. *Pensamiento Propio*, 36, 63-88.
- Dominguez, J. (2008). International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion. In *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (pp. 83-128). Cambridge University Press.
- Engstrom, P., & Hurrell, A. (2010). Why the Human Rights Regime in the Americas matters. In Serrano Mónica & V. Popovski (Eds.), *Human*

- Rights Regime in the Americas: Theory and Reality* (pp. 29–55). essay, United Nations University Press.
- Engstrom, P. (2019). Introduction: Rethinking the Impact of the Inter-American Human Rights System. In P. Engstrom (Ed.), *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance* (pp. 1–22). essay, Palgrave Macmillan.
- Feierstein, D. (2010). National Security Doctrine in Latin America: the Genocide Question. In D. Bloxham & A. D. Moses (Eds.), *The Oxford handbook of genocide studies*. essay, Oxford University Press.
- Forman, S., & Segaar, D. (2006). New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12 (2), 205–228. <https://doi.org/10.1163/19426720-01202007>.
- Frontaura, V. R. (2011). The Role of Regional and Subregional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect. United Nations.
- Gross Espiell, H. (1990). El concepto de zona de paz. In J. Somavía & J. M. Insulza (Eds.), *Seguridad democrática regional: Una concepción alternativa*. (pp. 277–282). essay, Nueva Sociedad.
- Hehir, A. (2018). Critics or courtiers? R2P and the status quo. *Hollow Norms and the Responsibility to Protect*, 183–211. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90536-5_7.
- Jácome, F. (coord) (2004) Seguridad democrática en Centroamérica: Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, Coordinación Regional de institutos de Investigación Económico y Social.
- Kabau, T. M. (2012). The Responsibility to Protect and the Role of Regional Organizations: An Appraisal of the African Union's Interventions. *Goettingen Journal of International Law*, 4(1), 49-92.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca, Cornell University Press.
- Kacowicz, A. M. (2005). *The Impact of Norms in International Society. The Latin American Experience, 1881-2001*. University of Notre Dame Press.
- Kaldor, M., Kostovicova, D., & Said, Y. (2007). War and Peace: The Role of Global Civil Society. In *Global Civil Society 2006/2007* (pp. 94–121). essay, Sage Publications.

- Katzenstein P. J. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press.
- Kissinger, H. (1995). *Diplomacy*. Touchstone.
- Thakur, R. (2006). The responsibility to protect. In *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect* (pp. 244–267). Cambridge University Press.
- Turner, N., & Popovski, V. (2010). Human rights in the Americas: Progress, challenges and prospects. In M. Serrano & V. Popovski (Eds.), *Human rights regimes in the Americas* (pp. 228–243). essay, United Nations University Press.
- Legler, T. y Santa Cruz, A. (eds.) (2011): “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, *Pensamiento Propio*, 33, pp. 11-34.
- Legler, T., & Garelli-Ríos, O. (2018). La protección de la democracia ante la crisis venezolana: Los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas. *Pensamiento Propio*, 47, 159-188.
- Luck, E. (2011, August 1). Interview with Edward Luck, Special Advisor to the Secretary-General [Interview by 1189966641 889865137 U.]. *UN News*.
- Mares, D. (2012). Constructing Real Peace and Security in Latin America: Minimizing the ‘Moral Hazard’ Character of Security Institutions. *Pensamiento Propio*, 36, 157-174.
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8.
- Mijares, V. M. (2020). Paradox of autonomy: Explaining flaws in South American security regionalism. *Estudos Internacionais: Revista De Relações Internacionais Da PUC Minas*, 8(1), 89–106. <https://doi.org/10.5752/p.2317-773x.2020v8n1p89-106>.
- Madokoro, D. (2018). International commissions as norm entrepreneurs: Creating the normative idea of the responsibility to protect. *Review of International Studies*.
- Newman, E., & Zala, B. (2017). Rising powers and order contestation: Disaggregating the normative from the representational. *Third World Quarterly*, 39(5), 871-888. doi:10.1080/01436597.2017.1392085.
- Nieto, P. R., & Gelado Marcos, R. (2012). Was political realism the

- theoretical basis for the National Security Doctrine? reflections on the matter. *Public Administration Research*, 1(1), 24–32. <https://doi.org/10.5539/par.v1n1p24>.
- Pérez de Armiño, K. (2007), “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. No. 76, pp. 59-77.
- Pérez de Armiño, K. (2015) “Estudios de Seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos”, en Arenal C. y J.A. Sanahuja (Coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos.
- Rotmann, P., Kurtz, G., & Brockmeier, S. (2014). Major powers and the contested evolution of a responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, 14(4), 355–377. <https://doi.org/10.1080/14678802.2014.930592>.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86, 211–249.
- Quiliconi, C., & Rivera, R. (2019). Ideología y Liderazgo en la Cooperación Regional: Los Casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 28(1), 219–248. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.8>
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 75–106.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In M. Cienfuegos & J. A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 87–135). essay, CIDOB.
- Sanahuja, J. A., & Verdes-Montenegro Escáñez, F. J. (2021). The Copenhagen School in South America: The (de)securitization of UNASUR (2008-2017). *Revista Brasileira De Política Internacional*, 64(2). <https://doi.org/10.1590/0034-7329202100201>.
- Scholte, J. A. (2004). Civil society and governance in the global polity. In M. Ougaard & R. Higgott (Eds.), *Towards a Global Polity* (pp. 145–165). essay, Taylor & Francis.
- Serbin, A. (2010). Los desafíos del multilateralismo en América Latina,

- en Martínez, L.; Ramanzini H. & Vásquez, M. (comps.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* No. 8, CRIES-CEHSEU-CEGRE-UNESP.
- Serbin, A. (2012). ¿Por qué la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe? *Pensamiento Propio*, 36, 11-62.
- Serbin, A. (2013). “Actores no estatales y política transnacional. In) *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*(pp. 172-183). Oxford University Press.
- Serbin, A., & Serbin Pont, A. (2015). Brazil’s Responsibility while Protecting: A Failed Attempt of Global South Norm Innovation? *Pensamiento Propio*, 41, 171–192.
- Serbin Pont, A. (2014). *El nuevo regionalismo y el Consejo de Defensa Suramericano* (thesis).
- Serbin Pont, A. (2018). Evolución de la Seguridad Cooperativa en América del Sur. *Revista De Estudios En Seguridad Internacional*, 4(1). doi:10.18847/1.7.1.
- Seaman, K. (2015). The Regionalization of the Responsibility to Protect. In D. Fiott & J. Koops (Eds.), *The Responsibility to Protect and the Third Pillar: Legitimacy and Operationalization* (pp. 58-77). Palgrave Macmillan.
- Sikkink, K. (2015). Latin America and the Idea of International Human Rights. In *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 349-361). Routledge.
- Šimonović, I. (2017). The Responsibility to Protect: Progress, challenges and way ahead. Retrieved February 11, 2021, from <https://liberal-international.org/what-we-do/human-rights-priorities/human-rights-publications/8th-edition-responsibility-protect/responsibility-protect-progress-challenges-way-ahead-ivan-simonovic-special-adviser-secretary-general-responsibility-protect/>.
- Smith, K. (2020, August 17). A reflection on the Responsibility to Protect in 2020. Retrieved February 11, 2021, from <https://www.globalr2p.org/publications/a-reflection-on-the-responsibility-to-protect-in-2020/>.
- Stuenkel, O. (2016). Brazil and R2P: A case of agency and norm entrepreneurship in the Global South. *International Relations*, (1). doi: 10.1177/0047117816659594.

- Varas, A. (1998) 'Cooperative Hemispheric Security after the Cold War' in O. Pellicer (ed) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, United Nations University Press.
- Velásquez Rivera, É. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Convergencia*, 9 (27), 11–39.
- Weiffen, Brigitte (2010). Analyzing regional security governance: The example of the Organization of American States, paper presented at the SGIR 7th. Pan-European International Relations Conference, Stockholm.
- Weiffen, B.; Wehner L. & Nolte, D. (2013). "Overlapping regional security institutions in South America: The case of the OAS and UNASUR, *International Area Studies Review*, Vol. 16, No 4, 376-389.
- Welsh, J. (2013, August 21). Where R2P Goes From Here [Interview]. *Open Canada*.
- Zwolski, K., & Kaunert, C. (2011). The EU and climate security: A case of successful norm entrepreneurship? *European Security*, 20(1), 21-43.

ABSTRACT

The rise of the Responsibility to Protect and its establishment within the mainstream discussions of the international community, with emphasis on the United Nations system, has been quite remarkable, although many key questions continue to go unanswered. Latin America has become a source of normative knowledge that contributes to the conceptual development of the Responsibility to Protect, nurtured by the varying experiences and country stances that in many ways reflected the ongoing debate at a global level. The region offers us, amongst many things, three main thematic clusters relevant and impactful on the positions later developed on the Responsibility to Protect: regional integration and the debates surrounding the reach and limitations of sovereignty; the evolution of the international security debate; and the development of hemispheric level mechanisms oriented towards human rights protection. These three thematic clusters not only contribute to understanding the regional and hemispheric initiatives linked to the development of policies and mechanisms for the prevention of mass human rights violations, they also have contributed to shaping country stances of several Latin

American countries. Understanding recent trends regarding regional integration, cooperative security debates, and the development of mechanisms for the safeguarding of human rights and democracy help us shed light not only on existing regional capacities that contribute to implementing the Responsibility to Protect, but also how these experiences have molded and shaped national positions.

RESUMEN

El surgimiento de la Responsabilidad de Proteger y su posicionamiento dentro de las principales discusiones de la comunidad internacional, con énfasis en el sistema de las Naciones Unidas, ha sido bastante notable, aunque muchas preguntas clave continúan sin respuesta. América Latina se ha convertido en una fuente de conocimiento normativo que contribuye al desarrollo conceptual de la Responsabilidad de Proteger, nutrido por las diversas experiencias y posturas de los países que en muchos sentidos reflejan el debate en curso a nivel global. La región nos ofrece, entre muchas cosas, tres grandes ejes temáticos relevantes e impactantes en las posiciones que luego se desarrollaron sobre la Responsabilidad de Proteger: la integración regional y los debates en torno a los alcances y límites de la soberanía; la evolución del debate sobre la seguridad internacional; y el desarrollo de mecanismos a nivel hemisférico orientados a la protección de los derechos humanos. Estos tres grupos temáticos no solo contribuyen a comprender las iniciativas regionales y hemisféricas vinculadas al desarrollo de políticas y mecanismos para la prevención de violaciones masivas a los derechos humanos, sino que también han contribuido a moldear las posiciones país de varios países de América Latina. Comprender las tendencias recientes en torno a la integración regional, los debates de seguridad cooperativa y el desarrollo de mecanismos para la salvaguardia de los derechos humanos y la democracia nos ayudan a arrojar luz no solo sobre las capacidades regionales existentes que contribuyen a implementar la Responsabilidad de Proteger, sino también a cómo estas experiencias han moldeado y dieron forma a las posiciones nacionales.

RESUMO

O surgimento da Responsabilidade de Proteger e seu posicionamento nas principais discussões da comunidade internacional, com destaque para o sistema das Nações Unidas, foi bastante notável, embora muitas questões-chave permaneçam sem resposta. A América Latina tornou-se uma fonte de conhecimento normativo que contribuiu para o desenvolvimento conceitual da Responsabilidade de Proteger, alavancada pelas diversas experiências e posições dos países que, em muitos aspectos, refletem o debate em curso em nível global. A região nos oferece, entre muitas coisas, três grandes eixos temáticos que são relevantes e têm impacto nas posições que posteriormente foram desenvolvidas sobre a Responsabilidade de Proteger: a integração regional e os debates em torno dos escopos e limites da soberania, a evolução do debate sobre a segurança internacional e o desenvolvimento de mecanismos no âmbito hemisférico voltados para a proteção dos direitos humanos. Esses três grupos temáticos não apenas contribuem para a compreensão das iniciativas regionais e hemisféricas ligadas ao desenvolvimento de políticas e mecanismos para a prevenção de violações em massa de direitos humanos, mas também têm contribuído para moldar as posições de vários países latino-americanos. Compreender as tendências recentes em torno da integração regional, dos debates sobre segurança cooperativa e do desenvolvimento de mecanismos para salvaguardar os direitos humanos e a democracia nos ajudam a esclarecer não apenas as capacidades regionais existentes que contribuem para a implementação da Responsabilidade de Proteger, mas também como essas experiências moldaram e formaram as posições nacionais.



Liberalización de políticas migratorias sudamericanas: ¿contestación de la gobernanza global de las migraciones?

Leiza Brumat y Feline Freier

Introducción

Según la literatura, la gobernanza global tiende a generar presiones que reproducen el *isomorfismo* político. Esto significa que, las políticas acordadas y los regímenes creados en el marco de foros, instituciones e iniciativas multilaterales que tratan un determinado tema, tienden a generar crecientes similitudes que tienden a generar creciente homogeneidad legal y política en áreas específicas (Massey, 1999; Beckert, 2010). Como consecuencia de las inequidades estructurales y las dinámicas de poder en el sistema internacional, las políticas usualmente seleccionadas para ser el denominador común, pertenecen a los países más ricos y poderosos (Acharya, 2014). A partir del caso de

estudio de la gobernanza regional de las migraciones en Sudamérica, sostenemos que las presiones de la gobernanza global de las migraciones no sólo crean dinámicas isomórficas, sino que también pueden crear un cierto grado de *dismorfismo*¹, es decir, de políticas que buscan ser explícitamente diferentes de las normas internacionales predominantes.

La liberalización de las políticas migratorias que se dio en Sudamérica en la década del 2000, fue en parte atribuida a la oposición (Brumat y Freier, 2021) o ‘resistencia’ (Acosta y Geddes, 2014) a las políticas desarrolladas por los países del Norte global. En relación con esto, una de las mayores particularidades de Sudamérica es que no ha sido el foco activo de las políticas de externalización migratoria de la Unión Europea (UE), en comparación a otras regiones como África u Oriente Medio (Brumat y Freier, 2021). A inicios del siglo XXI, las políticas progresistas y liberales fueron desarrolladas en oposición a la gobernanza migratoria de los países del Norte global, en particular la Unión Europea y Estados Unidos (EE.UU). Estas acciones forman parte de un proceso íntimamente relacionado con la búsqueda de autonomía de la influencia del Norte global (Sanahuja, 2019; Ramírez, Ceja C. y Alfaro 2019).

En este artículo nos preguntamos, hasta qué punto las políticas y los discursos suramericanos sobre las migraciones contestan o replican las principales filosofías de la gobernanza migratoria global, en particular, la filosofía anti-migrante y la filosofía de la gobernanza de la migración global de gestión o desarrollo ya que estas filosofías son aquellas principalmente promovidas por los países del Norte (Pécoud, 2021). Las políticas migratorias que Suramérica adoptó en la primera década del Siglo XXI han sido definidas como ‘únicas’ y ‘particulares’ (Acosta, 2018; Cantor, Freier, y Gauci 2015) debido a las ideas y principios, liberales y progresistas que sostuvieron. Muchas de estas ideas y principios, a primera vista, contestan algunos aspectos centrales de las filosofías anti-migrante y de la filosofía gobernanza de la migración global de gestión o desarrollo (Pécoud, 2021), tales como la diferencia en el acceso a derechos entre migrantes regulares e irregulares, la diferencia entre refugiados y migrantes y la enunciación del ‘derecho a migrar’. Sin embargo, al mismo tiempo que contestaban las normas internacionales, los países suramericanos adoptaron con entusiasmo principios tales como la ‘migración ordenada, segura y regular’ (Finn y Umpierrez de Reguero, 2020). De esta manera, la adopción de los

principios de la llamada ‘governabilidad migratoria’ (Domenech, 2013), concepto usado en Suramérica para referirse a gobernanza de la migración global de ‘gestión o desarrollo’ (Pécoud, 2021), implica que estos países han incorporado aspectos de este orden global, desbalanceado y desigual, que ellos mismos contestaron inicialmente.

Este trabajo explora por qué y cómo los países suramericanos contestan las políticas migratorias de países del Norte global (en particular, de EEUU y de la Unión Europea). A partir de este análisis, sostenemos que la contestación suramericana lleva a la adopción de normas que son dismórficas respecto a las normas de los países del Norte. Sin embargo, el trabajo también reconoce que la dismorfia coexiste con la aceptación de principios generales de la filosofía migratoria global de gestión o desarrollo promovidos por el Norte.

El presente estudio se basa en el análisis de una base de datos de 130 entrevistas semi-estructuradas, realizadas en el contexto del proyecto MIGPROSP (*Prospects for International Migration Governance*)², con informantes que tuvieron un rol clave en la adopción de las políticas liberales siguiendo las premisas del análisis de contenido combinado con análisis discursivo (Hardy, Phillips y Harley, 2004). Estos informantes son principalmente funcionarios gubernamentales, representantes de ONGs y de organizaciones internacionales en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay.

Esta información fue complementada con diversos documentos oficiales como el análisis de la legislación migratoria y del refugio nacional y regional adoptada en el mismo período. Si bien las entrevistas fueron centradas en la indagación de las razones que motivaron la adopción de las políticas liberales, no se realizaron preguntas sobre Estados Unidos o la Unión Europea. Pese a ello, las personas entrevistadas hablaron espontáneamente sobre los países del Norte Global, lo que le da más interés y significancia a los hallazgos.

Este artículo consta de cinco partes: la primera sección presenta el concepto clave de la gobernanza migratoria global, un panorama sobre las políticas liberales adoptadas en la primera década del siglo XXI y discute las explicaciones dadas por la literatura académica sobre el rol de los países del Norte para el desarrollo de tales políticas. En la segunda, se explora la relación entre la difusión internacional

de políticas migratorias, la contestación de la gobernanza global y se discute si todo ello lleva al isomorfismo o al dismorfismo de políticas. Luego, se presenta la evidencia empírica que sostiene nuestro análisis. Finalmente, concluimos con un breve resumen de nuestros principales hallazgos y contribuciones, además de sugerir nuevas líneas de investigación en el tema.

1. Gobernanza migratoria sudamericana: políticas liberales, control estatal y oposición al Norte global

Como punto de partida de este trabajo, es importante definir uno de los conceptos principales: la gobernanza global migratoria. El concepto de gobernanza es amplio y existen múltiples definiciones del mismo (ver Levi-Faur 2012b). En términos generales, la literatura especializada define a la gobernanza como una estructura y un proceso (Nolte, 2016; Börzel, 2016; Levi-Faur, 2012a). Las estructuras de gobernanza son las instituciones formales e informales y las constelaciones de actores que gobiernan una determinada área de la agenda política. Los procesos de gobernanza son procesos de elaboración de política, es decir, las dinámicas de coordinación social e interacción entre actores que diseñan las instituciones de gobernanza. Estas dinámicas de interacción social dan forma a las preferencias, a las ideas y a las elecciones de los actores políticos (Börzel, 2016; Levi-Faur 2012a, p. 7). Las estructuras y los procesos de gobernanza están inherentemente vinculados, ya que las instituciones proveen los espacios para la coordinación e interacción y promueven modos específicos de coordinación (Börzel, 2016).

El concepto de gobernanza es particularmente útil para estudiar dinámicas políticas dentro y entre regiones porque permite comprender la coexistencia de modos jerárquicos y no jerárquicos de elaboración de política al capturar las interacciones formales e informales que se pueden dar entre actores políticos (Börzel y Risse, 2016). Siguiendo la lógica de las definiciones provistas, la gobernanza regional incluye las instituciones donde los estados de una región y los principales actores políticos interactúan y dan forma a discursos, normas y posiciones regionales en diferentes áreas de política, contribuyendo a la solución de problemas colectivos y a la realización de beneficios comunes (Nolte, 2016, p. 6). Como consecuencia, esta coordinación e interacción puede

dar lugar a tendencias y políticas isomórficas dentro de la región. Como se argumenta en la próxima sección, esta gobernanza se puede proyectar dentro o fuera de la región en cuestión.

El concepto de **gobernanza global**, en términos generales, puede ser entendido como “el proceso y las instituciones, tanto formales como informales, que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo” y que son creadas para dar respuesta a problemas transnacionales (Keohane y Nye, 2000, p. 12). Dado que el sistema internacional es anárquico (Waltz, 1979), estos procesos e instituciones se dan en ausencia de un gobierno mundial (Weiss y Wilkinson, 2014, p. 208) y reflejan las jerarquías de poder del sistema (Zürn, 2018, p. 138). Estas jerarquías de poder son fundamentales en las dinámicas de gobernanza global ya que producen y reproducen patrones de relaciones que llevan a dinámicas de conflicto, de contestación y de resistencia (Zürn, 2018, p. 138). En general, son los estados más poderosos quienes deciden diversos aspectos clave de dicha gobernanza, particularmente los castigos a las violaciones al sistema (Zürn, 2018, p. 140).

Como mencionamos en la Introducción, la gobernanza global no se centra exclusivamente en un tema, sino que puede abarcar diferentes áreas de la política internacional, creando una pluralidad de gobernanzas. Por ejemplo, la gobernanza global en el área de la migración, o también llamada **gobernanza migratoria**, que es el objeto de estudio del presente trabajo. Para los fines de nuestro análisis, adoptamos una conceptualización de gobernanza migratoria centrada en los “diversos roles y acciones” de los actores políticos, que nos permite identificar las ideas y las influencias en los procesos de elaboración de política (Geddes, et al. 2019a, pp. 8–9). En esta área, los países del Norte global generalmente son los principales receptores a nivel mundial (IOM, 2022, p. 25)³. Esta condición estructural les permite ejercer una influencia clave para dar forma a la gobernanza global y a las normas e instituciones internacionales, promoviendo políticas isomórficas en torno a sus intereses, de esta forma incrementar sus oportunidades de elegir cuáles inmigrantes recibir y cuáles rechazar (Betts, 2011, p. 25).

Conectando estas ideas con nuestro caso de estudio, en el período 2000-2015, la mayor parte de los países sudamericanos reformaron sus leyes migratorias y de refugio. Estas reformas no fueron esfuerzos

individuales, pues mediados por interdependencias, cooperación e instituciones regionales, estos países pudieron coordinar sus posturas y llegar a consensos en materia migratoria (Brumat, 2020). Por ello, la literatura ha afirmado que, en 2000-2015, se creó un régimen regional para la movilidad humana que consiste en normas regionales que crearon un derecho regional a la residencia y facilitaron los cruces fronterizos (Acosta, 2018; Brumat, 2020). Esto se sumó a la creación de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), cuyas declaraciones de carácter liberal y progresista acercaron las posiciones de los países en la materia (Finn, Doña Reveco y Feddersen, 2019) y a la adopción de una legislación nacional que incluye los principios y derechos previstos a nivel regional (Cantor, Freier y Gauci, 2015). Los principios y las características comunes de esta legislación nacional y regional han sido caracterizados como **liberales** y **progresistas** (Acosta y Freier, 2015; Acosta, 2018). Estos aspectos incluyen: la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes, el rechazo al racismo, la no-criminalización de la migración y la promoción de la regularización migratoria como solución a la irregularidad (Acosta y Freier, 2015; Ceriani Cernadas y Freier, 2015; Acosta y Geddes, 2014; Brumat y Acosta, 2019).

Adentrándonos en el aspecto liberal de estas políticas, los cambios legislativos adoptados en esa etapa produjeron algunas de las políticas migratorias y de refugio más progresistas del mundo (Acosta y Freier, 2015; Freier y Gauci, 2020). Un ejemplo concreto es la adopción del “derecho a migrar” en las leyes migratorias de Argentina, Bolivia, Ecuador y Uruguay, así como en la Constitución ecuatoriana de 2008 (Acosta y Freier, 2015). Por eso, Sudamérica ha sido caracterizada en la literatura especializada como la región con el régimen para la movilidad humana más liberal después de la libre circulación de las personas de la UE (Acosta 2018; Geddes et al., 2019; Lavenex, 2019).

Además, a inicios del siglo XXI este régimen fue complementado con la adopción de una posición común en cuestiones migratorias que los países sudamericanos sostuvieron en foros internacionales frente a otros países y regiones, la cual fue sostenida enérgicamente en las negociaciones para el Pacto Global para las Migraciones (Brumat, 2020). Dicha posición común estaba basada en la universalidad de los derechos de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio, y en el énfasis de la regularización migratoria como

solución a la irregularidad. De esta forma, se demostró una **postura en contra** de las expulsiones y repatriaciones, posición comúnmente sostenida por la UE y EE.UU. (Brumat y Acosta, 2019), presionando por políticas dismórficas con respecto a las promovidas por los países más poderosos.

Adicionalmente, esta posición incluía el cuestionamiento de las políticas migratorias restrictivas adoptadas por los países del Norte global, en particular, la Unión Europea y Estados Unidos. De ello, es importante destacar que la Directiva del Retorno de 2008 de la UE ha sido el foco de fuertes críticas (Ceriani Cernadas y Morales, 2011). Una gran parte de la literatura ha argumentado que el interés por preservar los derechos de los emigrantes sudamericanos en otras regiones del mundo, sumado a estas críticas, han fomentado la **contestación** de esta, en forma de adopción de políticas y discursos progresistas y liberales. Incluso otra parte de la literatura especializada ha argumentado que los gobiernos sudamericanos buscaban adoptar políticas liberales a modo de contestación con el fin de dar el ejemplo del tipo de trato esperado para las personas emigradas de América del Sur en los países desarrollados (Acosta, 2018; Acosta y Freier, 2015; Bauer, 2019; Brumat y Acosta, 2019; Ceriani Cernadas y Freier, 2015; Geddes 2021; Margheritis, 2013).

Sin embargo, para formular esta postura en contra y aplicar medidas de contestación, se debe reconocer la existencia de tres etapas en las que la Unión Europea influenció en las políticas migratorias sudamericanas mencionadas por Brumat y Acosta (2019). En la primera, (1990s), la UE sirvió como **inspiración**, particularmente en aspectos técnicos relacionados a la integración comercial. En la segunda etapa (2000-2015), la UE se convirtió en un ejemplo **negativo**, un modelo a no seguir, cuyas políticas restrictivas se debían criticar, evitar y oponer. Esta oposición sirvió como instrumento para la cohesión y para fomentar la identidad regional. Finalmente, en la tercera (2015-2019) algunos elementos restrictivos de las políticas europeas (y de Estados Unidos) se difundieron en Sudamérica y fueron “**adaptados**” a la realidad local.

Si bien se han brindado aproximaciones sobre las causas que incentivaron a que los países suramericanos recurrieran a la aplicación de políticas liberales como modo de contestación, aún no existen trabajos que estudien en detalle el contenido conceptual que ha

inspirado la oposición a los países del Norte y su relación con la gobernanza migratoria global. Del mismo modo, este artículo no pretende dar una explicación exhaustiva de la adopción de políticas liberales y progresistas, sino que busca ahondar el rol del Norte global en la gobernanza migratoria sudamericana en el siglo XXI (2000-2015), particularmente durante la “marea rosa”, por ejemplo, gobiernos populistas y de izquierda (Freier en prensa). Por ello, se excluye del análisis dos sucesos relevantes que ya han sido analizados en anteriores trabajos: la politización del desplazamiento forzado venezolano, analizado en Brumat (2021a) y la adopción de políticas restrictivas por parte de ejecutivos de derecha (2015-actualidad), analizado en Brumat y Vera Espinoza (bajo revisión).

2. Difusión de políticas, contestación de la gobernanza global, isomorfismo y dismorfismo

Como mencionamos, la gobernanza regional puede ser proyectada dentro y fuera de la región en cuestión. Existen muchos estudios sobre la gobernanza migratoria “extra-regional”, es decir, la influencia que ejercen en materia migratoria los países del Norte Global (en particular la UE) en los países del Sur global, generalmente con la intención de disminuir los flujos migratorios provenientes de dichos países (Lavenex, 2004; Wunderlich, 2012; Stock, Üstübici y Schultz, 2019; Frelick, 1997). Sin embargo, algunos estudios han reconocido que -en la mayoría de los casos- los países del Norte tienen una influencia muy limitada en los resultados de esta acción extrarregional (Wunderlich, 2012). Entonces, la gobernanza migratoria extrarregional podría ser entendida como una forma de difusión de políticas (Brumat y Freier, 2021).

Esta difusión implica que una unidad política influya en las políticas de otra unidad; siendo que ambas unidades pueden ser un Estado, una Organización Internacional o un Organismo Regional (Brumat y Freier, 2021, p. 4). Los estudios sobre difusión de políticas identifican cuatro mecanismos principales que dan lugar al proceso: aprendizaje, competencia, coerción y emulación (Braun y Gilardi, 2006; Simmons, Dobbin y Garrett, 2006). La adopción de alguno de estos mecanismos depende de la percepción que la unidad política receptora tiene sobre

la política difundida y de la existencia o no de presión por parte de la unidad difusora.

Por ejemplo, el aprendizaje está fuertemente relacionado con el éxito o el fracaso de las políticas de unidades externas; la competencia, con la disponibilidad de recursos (por los cuales se compite); la coerción, con la presión por parte de la unidad difusora; y la emulación, con la idoneidad percibida de las políticas difundidas (Gilardi, Shipan y Wüest, 2021). El mecanismo de aprendizaje puede dar lugar a lo que es conocido como “difusión negativa” de normas, que sucede cuando una unidad política decide *no* adoptar una política porque la percibe como un fracaso, y este proceso resulta en la ausencia de cambio político o institucional (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 334). Gilardi & Wasserfallen (2019) y Butler et al. (2017) agregan que la evaluación de las políticas de unidades externas realizada por los hacedores de políticas y tomadores de decisiones está siempre filtrada por su ideología.

En el caso de Sudamérica se han identificado diversos mecanismos de difusión de políticas ejercidos por países del Norte global. La UE ha tenido especial protagonismo en estos estudios, particularmente por su influencia en el proceso de integración regional sudamericano, incluyendo la emulación y la coerción a través de acuerdos de comercio y de cooperación (Briceño-Ruiz y Rivarola Puntigliano, 2010; Lenz, 2012). Como consecuencia de esta difusión, parte de esta literatura ha señalado el surgimiento de políticas que, en vez de reproducir de manera isomórfica las políticas de la unidad difusora, son notablemente diferentes de aquellas originalmente difundidas.

Por ejemplo, Grugel (2007) señala que las políticas de democratización difundidas por la UE han tenido efectos diversos en el Mercosur, ya que el concepto de democracia en Sudamérica tiene implicancias distintas de las que tiene en Europa. Del mismo modo, Lenz (2012) destaca que los esfuerzos por difundir el modelo europeo de integración regional en Sudamérica dieron lugar a un proceso de integración que, en vez de delegar soberanía, como sería en el caso europeo, la refuerza. Ambos estudios mencionados, se enfocan en casos en los que una unidad política del Norte (en este caso, la UE), explícitamente direccionó sus acciones para la difusión de sus políticas hacia Sudamérica. El presente artículo busca diferenciarse de estas propuestas al estudiar la agenda migratoria: una agenda de política particular en la cual la Unión

Europea y Estados Unidos no difundieron *activamente* sus políticas en materia migratoria.

La literatura demuestra que la gobernanza migratoria extrarregional de la UE se ha enfocado en zonas geográficamente cercanas a Europa, particularmente el sur y el este del Mediterráneo, Medio Oriente y el norte de África (García Andrade y al., 2015; Jaulin, 2010). De manera similar, Estados Unidos también se ha enfocado en zonas geográficamente cercanas al sur de su frontera, por lo que ha desarrollado sus políticas de externalización con enfoque a México y Centroamérica. Sin embargo, cabe resaltar que bajo la administración de Trump se produjeron cambios a favor de los tribunales estadounidenses, dentro del contexto de las políticas de asilo anteriormente discutidas con países de Centroamérica. Esta postura se puede visualizar en diversos ejemplos, como la adopción del *Transit Country Asylum Ban* y del Protocolo de Protección al Migrante (MPP) (Freier, Micinski y Tsurapas, 2021).

En este artículo se sostiene que la liberalización de las políticas migratorias en Sudamérica fue, en parte, resultado de la oposición y contestación a las acciones realizadas por países del Norte Global, particularmente, la UE y EE.UU., para modelar y definir la gobernanza migratoria global de acuerdo a sus parámetros, percibidos como restrictivos por los hacedores de políticas sudamericanas. Los países de América del Sur se opusieron y contestaron normas internacionales y modos de hacer política que no necesariamente tenían consecuencia directa sobre Sudamérica. Por ello, proponemos que los países del Norte global, aunque no hayan ejercido una acción directa de difusión de políticas migratorias, influenciaron el desarrollo de dichas políticas en Sudamérica. La oposición y contestación le dieron contenido y significado a las políticas liberales y progresistas suramericanas. Entonces, siguiendo este argumento, la contestación es una parte constitutiva de la gobernanza migratoria suramericana.

Wiener sostiene que la contestación es “una práctica social que incluye la objeción a temas específicos” de interés y en el área de gobernanza global son “las ‘prácticas sociales’ que discursivamente expresan desaprobación de normas” (Wiener, 2017, p. 112). Del mismo modo, el autor sugiere que existen tres tipos de normas. Las del primer tipo, son ‘fundamentales’ de ‘calidad cuasi-constitucional’, con

alcance moral y ético, tales como los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Estas normas tienen un alcance general, cuyo significado específico es definido por las segundas y terceras normas. El segundo tipo está constituido por políticas y prácticas al nivel medio. Finalmente, el tercero se considera como estándares y regulaciones para la implementación.

Las normas del primer tipo son las que, con mayor frecuencia, son objeto de contestación sudamericana. Esta contestación puede consistir en una oposición discursiva, o en prácticas contestatarias que se basan en la adopción de normas del segundo y tercer tipo, que difieren del principio moral o fundamental propuesto (generalmente por países del Norte).

La contestación de las normas internacionales en Sudamérica debe ser puesta en contexto. La búsqueda de autonomía de los poderes externos, como la UE y EE.UU., es una parte constitutiva de las políticas exteriores y de los proyectos regionales (Deciancio y Tussie, 2019; Riggiozzi y Wylde, 2017). Es así que, luego de un período en el que la Unión Europea fue percibida como un modelo a seguir (Grugel, 2007; Kaltenthaler y Mora, 2002; Sanahuja, 2012), a inicios del siglo XXI los países sudamericanos buscaron distanciarse de la influencia política y económica de la UE (Gratius, 2017), como se analizará empíricamente en la próxima sección.

Asimismo, para comprender mejor la contestación de los países sudamericanos, retomamos los aportes de Pécoud (2021), quien estudia los diferentes patrones de gobernanza global enfocada en la migración y los clasifica en cinco “filosofías” que buscan comprender cómo “debería, podría o actualmente se gobierna” la migración (p. 2).

La primera filosofía identificada por el autor es la gobernanza migratoria nacional o soberana, en la cual la migración se entiende como una cuestión de soberanía estatal porque constituye una amenaza para la seguridad. La segunda es la gobernanza global antimigrante. Aquí, se difunden y externalizan las políticas de inmigración del Norte global, especialmente las que buscan la cooperación interestatal con el Sur. En la tercera, se reconoce a la gobernanza global de la migración basada en los derechos. Esta se basa en normas internacionales y promueve el uso de definiciones precisas en cuanto a derechos humanos. La

cuarta filosofía es aquella de la gobernanza de la migración global de gestión o desarrollo. Esta filosofía, actualmente dominando la agenda internacional, define a la migración como un proceso inevitable, que puede traer beneficios para los estados emisores, receptores y para los migrantes y que, para obtener estos beneficios, la migración debe ser gestionada de manera “ordenada, segura y regular”. Entonces, busca gestionar los flujos migratorios para lograr beneficios y promueve la cooperación para evitar comprometer a la soberanía estatal. Finalmente, la quinta filosofía para Pécoud sería la (no) gobernanza libre de la migración. En esta se presupone la cooperación y la reciprocidad interestatal y el resultado de los argumentos de esta filosofía sería la libre circulación de las personas.

El autor observa que, en la elaboración de las políticas migratorias o *policymaking*, dichas filosofías no son excluyentes sino que coexisten, a veces, de manera complementaria (Pécoud, 2021, p. 11). Por ejemplo, aunque en la filosofía de la gobernanza migratoria nacional y soberana, la migración es vista como una “cuestión de soberanía estatal”; en el resto de filosofías esta se ve como un asunto global que debe tratarse mediante la cooperación interestatal y con el apoyo de Organizaciones Internacionales y un mismo Estado puede adherir a uno o más elementos de estas filosofías. Del mismo modo, tanto la gobernanza global de la migración basada en los derechos humanos, y la gobernanza de la migración global de gestión y desarrollo, comparten una visión en torno a los derechos de los migrantes y cómo se debería buscar la preservación de estos derechos durante las situaciones que los migrantes atraviesan.

Un ejemplo de la convergencia de filosofías en Sudamérica se puede visualizar en el caso de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM). Freier y Feddersen (*working paper*) muestran cómo en Sudamérica la filosofía basada en derechos, sobre todo, así como la filosofía del desarrollo y la de la libre circulación de personas convergen y esta convergencia contribuye a la identificación de un paradigma liberal dominante en la región. A la luz de las políticas crecientemente restrictivas de los países del Norte, la predominancia del paradigma liberal ayuda a comprender mejor la contestación suramericana a políticas del Norte.

Es importante notar que, si bien se ha dado una evolución en estas filosofías hacia un ámbito más global y pro-derechos de los migrantes (Pécoud, 2021), sobre todo en el Norte, aún persiste la aplicación de políticas restrictivas, fruto de las filosofías de la gobernanza migratoria nacional y soberana y en la gobernanza global antimigrante. En ambas filosofías se concibe que la migración es una “amenaza” para la seguridad (Adamson, 2006). A la vez esas filosofías influyen en la difusión y externalización de políticas de inmigración del Norte global cada vez más restrictivas (Guiraudon y Lahav, 2000).

Frente a ello, los países sudamericanos también se involucran en la gobernanza global migratoria y contestan dichas políticas restrictivas de los países desarrollados mediante políticas liberales y la apertura de sus fronteras. Algunos ejemplos de las políticas contestadas por los países sudamericanos son las políticas de externalización de la UE, la diferenciación de derechos para migrantes regulares y no regulares, y la deportación como solución a la migración irregular (Brumat y Freier, 2021). Es decir, elementos de las filosofías de la soberanía nacional y la anti-migratoria.

Esta contestación sudamericana es paradójica, pues, como se verá en la próxima sección, se basa en los principios que rigen algunas de las filosofías péroudianas de la gobernanza global contemporánea de las migraciones: el orden, la seguridad y la regularidad. Sin embargo, cabría resaltar que estos principios, sumados con algunos elementos como la inevitabilidad de la migración, la importancia de la circulación de los trabajadores para la economía y los beneficios de la migración para las sociedades receptoras estarían divergiendo de ser restrictivas a ser más cooperativas y liberales. Así, en Sudamérica existe una narrativa que refleja, en mayor medida, más elementos de la filosofía basada en los derechos de los migrantes, la filosofía de la gestión o el desarrollo (o “gubernabilidad migratoria”) y, en cierto modo, los argumentos de la filosofía de la (no) gobernanza de la migración y la libre circulación de las personas.

Con este contexto, argumentamos que los países sudamericanos adaptan, o “localizan” (Brumat, Geddes, y Pettrachin, 2021) algunos elementos de las filosofías péroudianas (especialmente la de derechos, la de gestión o desarrollo y la de libre circulación) a la realidad local para contestar a la del Norte global. Al no replicar exactamente estas

filosofías, sino “localizarlas” o adaptarlas, esto resulta en formas dismórficas, es decir, heterogéneas y diferentes de gobernanza de las migraciones.

Esto es distinto de lo sostenido por una gran parte de la literatura sobre gobernanza global en general y gobernanza global de las migraciones en particular, ya que generalmente se sostiene que la gobernanza global lleva a isomorfismo, es decir, a la creciente convergencia, similitud y eventualmente homogeneización de políticas y principios de políticas (Massey, 2009, ver Beckert 2010 para una discusión sobre el isomorfismo y el dismorfismo institucional). En la actualidad, esto ocurre mayormente a través de redes de políticas e intercambios entre hacedores de políticas y muchas veces puede llevar a adoptar principios basados en el mínimo común denominador (Newland, 2010).

3. Liberalización de políticas migratorias en Sudamérica y contestación de la gobernanza global (y extrarregional) de las migraciones

Nuestra evidencia empírica demuestra que, por un lado, los hacedores de políticas sudamericanos perciben a algunos de los aspectos de la gobernanza de las migraciones de los países del Norte, en particular de la UE, como “eficientes”; pero, por el otro, contestan fuertemente los aspectos más restrictivos de las políticas migratorias del Norte. Siendo que esta contestación otorga contenido –dismórfico– a la gobernanza migratoria sudamericana. En esta sección analizamos ambos aspectos, es decir, los admirados y percibidos como “eficientes” y la contestación de los elementos restrictivos.

3.1 Contestación de la gobernanza migratoria del Norte global y liberalización de las políticas migratorias

En nuestras entrevistas, identificamos tres tendencias principales de la contestación de América del Sur frente a la postura restrictiva del Norte, la cual es percibida por los sudamericanos como sostenedora de la filosofía de la soberanía nacional y de la filosofía de la gobernanza antimigratoria. La primera tendencia, que es la predominante, es

la diferenciación filosófica e identitaria (que se puede resumir en la frase “somos distintos a ellos”). Esta diferenciación consiste en remarcar las heterogeneidades que existen entre Sudamérica y los países del Norte. Como segunda tendencia se tiene a la imposición de políticas e ideas por parte de los países del Norte a los del Sur, que es criticada y resistida. Como tercera y final, se presenta el rechazo a la xenofobia y a las prácticas discriminatorias en los países del Norte. Esto nos muestra que la oposición y contestación frente a las políticas migratorias del Norte tiene sus raíces en la idea de autonomía regional frente a estas potencias del Norte que quieren imponer sus políticas, ideas y condiciones a los países del Sur. Por ende, se puede afirmar que esta contestación tiene un fuerte contenido moral, visualizado en la crítica a la xenofobia y a la discriminación.

Es importante mencionar que la diferenciación filosófica e identitaria toma diferentes formas, tal como el distanciamiento discursivo de los regímenes migratorios domésticos de Estados Unidos y de la Unión Europea. Este distanciamiento discursivo consiste, principalmente, en destacar el régimen y las posiciones sudamericanas como más centradas en los derechos humanos en oposición a las políticas migratorias centradas en los aspectos económicos, la xenofobia y la discriminación. A esto se suma una discrepancia fundamental en la forma de conceptualizar algunos de los conceptos-guía de la gobernanza global de las migraciones, tales como “ordenada” y “regular”. Estas discrepancias, expresadas por veintidós de nuestros entrevistados, se pueden ilustrar en la siguiente declaración de un funcionario chileno:

Cómo me voy a poner de acuerdo en un compromiso, un principio, un lineamiento, si no estamos entendiendo todo, por lo menos cuando hablo de ordenada, para mí, ordenada significa una migración conforme al estado de derecho. Segura, la protección de los derechos humanos. Y regular, propensión a la residencia regular. ¿Pero eso lo entiende así Europa? No. ¿Lo entiende así Trump? Tampoco. (Santiago de Chile, 2017)

Como se puede ver en esta frase, el funcionario destaca que los conceptos de “ordenada” y “regular” en los países del Norte, son entendidos en términos de seguridad nacional, mientras que en Sudamérica a las personas migrantes se les reconocen derechos similares a los de las personas nacionales. Entonces, esta crítica demuestra ser profundamente moral y política. Doce entrevistados señalaron que es importante proveer mecanismos de regularización porque “las personas

llegarán aquí de todas formas” (funcionaria de Brasil, Brasilia, 2016). Es decir, incorporan la inevitabilidad de las migraciones de la filosofía de la gestión de las migraciones.

Por otro lado, la diferenciación identitaria también se da en forma de remarcación del dismorfismo entre los regímenes para la libre circulación de las personas en la UE y en el Mercosur: “Los europeos tienen muchas más restricciones que nosotros sobre la libre residencia. La libre residencia en el fondo está atada a varios condicionantes del mercado laboral” (Buenos Aires, 2013).

A la hora de describir el régimen para la movilidad humana sudamericano, un funcionario ecuatoriano agregó que en la región las consideraciones humanitarias son más importantes que las económicas: “El ser humano está antes del capital” (Quito, 2016). Otra funcionaria del mismo país agrega que “esto es impensable en cualquier país europeo” (Quito, 2017). Agregando más contenido a esta diferenciación con tono crítico, un funcionario argentino describió al derecho migratorio europeo como “una mezcla, a veces esquizofrénica, entre inclusión y exclusión” (Buenos Aires, 2015). Una funcionaria peruana expresó su preocupación con respecto a adoptar políticas migratorias similares a las europeas:

Bueno, nosotros estamos caminando hacia Europa veinte años atrás. Yo vivía en la España de los 90 que más o menos repetía lo que estamos viviendo ahora. Nacionalismos exacerbados, una suerte de preocupación respecto de las consecuencias laborales que pueda tener para ti esta movilidad y lo que agudiza xenofobia. (Lima, 2017)

Una funcionaria ecuatoriana destacó los mismos aspectos xenófobos de la gobernanza migratoria estadounidense

No podemos dejar de hablar, lo que nos sucede aquí mismo en América con la entrada en la presidencia de Donald Trump y en toda su política anti-migratoria, que son todos los temas que digamos sientan precedentes respecto a posicionamiento de incluso ideológicos del tratamiento de la movilidad humana. El hecho de querer poner en marcha muros que se paguen en Estados Unidos, en México, el hecho de pretender expulsar a millones de personas que viven en situación irregular en Estados Unidos desconociendo todos sus derechos, o el tratamiento discriminatorio, racista y xenófobo en los discursos públicos. Eso es algo gravísimo que ha acontecido en el ámbito, ya no solo de nuestra América sino a nivel mundial. (Quito, 2017)

Un funcionario chileno agregó una crítica moral de la gobernanza migratoria de Trump: “La política de Trump y de Estados Unidos es un... el nivel de deshumanización en el manejo del tratamiento del tema y de los seres humanos y de la condición de pueblos en el mundo, te desubica” (Santiago de Chile, 2015). Estas críticas son compartidas por funcionarios de diversos países, por ejemplo uno brasileño realizó una diferenciación entre la forma en la que se formulan las políticas migratorias en Brasil y en Europa, acusando a la UE de analizar las cuestiones de manera simplista:

lo que pasa en Europa, en Siria y otras regiones. Es imposible tratar solo de hablar en los términos “cerrar” o “abrir” las fronteras. Esta política de puertas abiertas o puertas cerradas creo que hablar de estos términos es algo muy... quien habla en estos términos no está comprendiendo la complejidad de la cuestión. Entonces no sé si es algo deliberado de Brasil tener esta política, pero creo que es de alguna forma una reflexión sobre los puntos que no son tan simples, es muy fácil hablar como vamos a cerrar o vamos a abrir, pero creo que esto no es tratar el tema con sus peculiaridades, con sus detalles más sencillos. (Brasilia, 2014)

Con relación a la gobernanza extrarregional, un funcionario argentino agregó que las políticas de “contención” de la migración en el Mediterráneo y la forma en la que se incrementan las muertes, “reafirman” su propia posición y sus ideas y políticas basadas en los derechos humanos (Buenos Aires, 2015).

En términos generales, los funcionarios criticaron el carácter restrictivo de la gobernanza migratoria extrarregional de la Unión Europea, su carácter “inhumano” y su lejanía de los estándares internacionales de protección y de derechos humanos. Al realizar estas críticas y denuncias, los hacedores de políticas sudamericanos enfatizaron la necesidad de priorizar las vidas de las personas desplazadas, vulnerables en los discursos y en las políticas. Estas posiciones progresistas y liberales están consolidadas en las normativas y declaraciones regionales (ver Cantor, Freier, Gauci, 2015; Brumat, 2020).

En la investigación se logró dilucidar la adopción concreta de políticas progresistas y liberales como resultado de la contestación de las políticas restrictivas del Norte y de la diferenciación identitaria que forma parte de esta contestación. Por ejemplo, este funcionario argentino explica cómo la visión crítica de la gobernanza migratoria extra-regional de la UE, a pesar de no tener como objeto a Sudamérica, ayuda a construir

una visión y una posición sudamericanas diferenciadas y dismórficas:

[Queremos] Establecer ciertas garantías, viendo sobre todo cómo camina el mundo en materia de la movilidad humana que hacen cada vez los países más desarrollados que van por un Apolo de control de fronteras, de persecución a las personas que están en situación irregular, limitar los ingresos de las personas sujetas a visas, los sujetos a permisos, etcétera. (Quito, 2017)

La contestación de la gobernanza migratoria extrarregional de los países del Norte global citada por la funcionaria ecuatoriana, refleja dismorfias políticas y morales que subsumen la gobernanza migratoria sudamericana. Estas dismorfias cobran más fuerza cuando el objetivo es incrementar la autonomía regional. En este sentido, algunos actores admitieron que la contestación de la gobernanza migratoria de EE.UU. y de la UE está fuertemente influenciada por la disconformidad con las dinámicas de poder globales. Por ejemplo, una funcionaria argentina declaró:

Ahora, como experiencia normalmente nos ha pasado que, en estos foros mundiales, globales, no somos escuchados. Somos invitados y no somos escuchados. Con el agravante que muchas veces la presencia avala el resultado final. (Buenos Aires, 2017)

Y que obviamente esto [la posición suramericana] va a ir en contra de las posiciones de los países desarrollados que en realidad cuando hablan de ordenada, lo que quieren es que no aparezcan los migrantes espontáneamente, sino que vengan ya armadillos como contingentes de sus países de origen, colocando mucha de la responsabilidad en los países de origen. (Buenos Aires, 2017)

Como se puede evidenciar en el enfoque internacional de estas declaraciones, los funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores son, generalmente, los más críticos de la gobernanza migratoria de EE.UU. y de la UE. Esto es así porque son estos ministerios quienes se suelen sentar en la mesa de negociación con los representantes de países del Norte y conocen bien las dinámicas que se suelen dar en esos contextos. Un funcionario brasileño afirmó que muchas organizaciones internacionales, tales como la OIM, a menudo responden a los intereses de los estados que son sus principales financiadores, quienes generalmente son EE.UU., Canadá y la UE (Brasilia, 2016).

Entonces, como podemos ver en estas declaraciones, algunos funcionarios sudamericanos relacionan la contestación de la gobernanza migratoria de los países del norte con la búsqueda de autonomía regional vis-a-vis a la imposición de políticas de parte de los países del Norte global. La literatura sobre autonomía en las políticas exteriores sudamericanas generalmente se enfoca en casos nacionales (ver Deciancio y Tussie, 2019). Nuestra evidencia, en cambio, demuestra que la región como unidad política tiene importancia en las ideas y en las propuestas de políticas de los hacedores de política sudamericanos. Posicionarse como región empodera a los países del Sur Global y les permite contestar y hasta contradecir a las naciones más poderosas en negociaciones internacionales (Van Lagenhove, 2011; Mattheis y Wunderlich, 2017).

La importancia de presentar posiciones regionales sudamericanas en los foros y en las conferencias internacionales fue destacada por diversos funcionarios (trece en total) ya que, desde su punto de vista, esto reforzaría sus posiciones y su poder de negociación y esto tendría un impacto positivo en el desarrollo económico de la región. Respecto a esto, una funcionaria argentina destacó:

[volvimos a] avanzar en este acuerdo con la Unión Europea, apareció por ahí un artículo, o dos artículos perdidos que en este acuerdo económico metió el tema migratorio por la puerta de atrás, y hablaba del tema de las expulsiones. Y como Mercosur nosotros nos opusimos a este tema, planteando que es muy bueno tener un acuerdo migratorio con la Unión Europea, pero que tiene que ser un acuerdo específicamente de tema migratorio, donde se aborde toda la temática migratoria, no solamente el tema de las expulsiones y negociado por especialistas del tema migratorio, y no por especialistas en temas económicos. (Buenos Aires, 2016)

Agregando más referencias a la autonomía *regional* y vinculándola con la diferenciación filosófica o identitaria, un funcionario argentino explicó que el Acuerdo de Residencia del Mercosur fue adoptado para beneficiar a las personas migrantes sudamericanas y no a las europeas: “Cuando pensamos en adoptar el Acuerdo de residencia pensamos en la región, no pensamos en extenderlo a los europeos” (Buenos Aires, 2015). Aquí podemos ver que en un nivel discursivo y de políticas, los funcionarios sudamericanos conciben la adopción de políticas migratorias como un modo de mantener la autonomía regional en relación con otras regiones.

Entonces, como hemos podido ver en esta sección, la notable liberalización legislativa de las políticas migratorias suramericanas está, al menos en parte, vinculada a la contestación de la gobernanza migratoria de los países del Norte. Esta contestación está fuertemente basada en una diferenciación identitaria fundamentada en una oposición política y moral a las políticas restrictivas de los países del Norte y a sus fundamentos filosóficos.

Otra parte de la explicación de la liberalización de las políticas migratorias de América del Sur es la protección de las personas de nacionalidades sudamericanas residentes en otras regiones. Esta hipótesis tiene gran protagonismo en la literatura especializada (Acosta y Freier, 2015). Sin embargo, en nuestra evidencia empírica hemos encontrado que sólo ocho entrevistados han nombrado a la protección de sus nacionales como motivación para adoptar políticas liberales y pro-derechos humanos. La mayoría de estas personas expresaron que, siendo países de emigración, las políticas migratorias liberales sudamericanas son el resultado de una cierta coherencia política, que es necesaria para defender los derechos de las personas emigradas sudamericanas. Por ejemplo, este funcionario de Brasil explicó:

En mi opinión, en toda la región la emigración de nacionales de América del Sur para el Hemisferio Norte en las últimas décadas tuvo un papel muy importante para confirmar la política migratoria de la región. Y eso en cierta manera se refleja en la forma en la que la región debe dar a los no-nacionales, por una cuestión de coherencia... en relación con los migrantes que están aquí. Entonces, es un discurso de protección, de respeto integral de los derechos, de más facilidad para migrar. (Brasilia, 2017)

Si bien la defensa de los derechos de las personas emigradas sudamericanas en otras regiones está efectivamente vinculada a la adopción de políticas liberales, en muchas de las declaraciones aquí identificadas y analizadas, hay una crítica implícita a los países del Norte. Esto porque la demanda de derechos en otras regiones implica que estos derechos no están siendo respetados.

Es importante notar que existen contradicciones en estas posiciones liberales y progresistas y en la contestación basada en argumentos morales y políticos. Algunos de los principales estados receptores sudamericanos rechazan la liberalización de políticas basadas en esta posición. Por ejemplo, un funcionario de un organismo internacional

afirmó: “Ahora Paraguay está convertido en un fuerte partidario de la libre movilidad dentro del Mercosur, pero ¿por qué? Porque quiere que los paraguayos vayan a Argentina como si estuvieran por su casa” (funcionario Organización Internacional, 2013).

Si bien este punto no es el objetivo del artículo, queremos destacar que las complejas dinámicas intrarregionales de la liberalización de las políticas sudamericanas aún necesita de mayor análisis.

3.2 El Norte Global como modelo de eficiencia

El presente análisis también ha identificado elementos de la gobernanza migratoria de los países del Norte, y en particular de la Unión Europea, que son percibidos como eficientes y como un modelo a seguir. Es decir, que la percepción de los hacedores de políticas sudamericanas sobre la gobernanza migratoria de los países del Norte global no es completamente negativa. Como hemos visto en la sección anterior, los elementos que son objeto de contestación son principalmente los que integran la gobernanza extrarregional de los países del Norte. Esto significa que la contestación y la oposición a la gobernanza migratoria del Norte global coexisten con admiración de algunos elementos de dicha gobernanza. Los elementos que son objeto de admiración y que muchas veces son definidos como “modelos a seguir” son principalmente aquellos referidos al modelo de integración europeo: la libre movilidad de la UE y en particular el área Schengen, la armonización de políticas que facilitan la movilidad intrarregional, el liderazgo ejercido por Alemania y Francia, la supranacionalidad y la ciudadanía regional y la integración económica.

Son veinte los funcionarios que expresaron admiración por algunos elementos de la gobernanza migratoria de la UE. Los Ministerios de Relaciones Exteriores son los que más enfatizaron sobre los beneficios de la libre circulación de personas y la falta de controles fronterizos en la UE. Al mismo tiempo, muchos oficiales de Ministerios del Interior y de Trabajo también expresaron admiración por el régimen de libre circulación, pero en particular por los controles en la frontera exterior de la UE y la unificación y el intercambio de información dentro del área Schengen. Como se puede ver en la siguiente declaración de un

funcionario argentino:

[La libre circulación] Requiere una serie de medidas complementarias a estilo Schengen de las fronteras externas, si vamos a hacer un área de libre circulación aquel que ingrese a esta área pueda ser controlado conforme a ciertas pautas homogéneas de toda la región, entre ellas intercambiar más y mejor información. (Buenos Aires, 2014)

Esta admiración convive con la adopción entusiasta de principios generales promovidos por el Norte, especialmente aquellos basados en la cuarta filosofía de Pécoud, la de la gobernanza de la migración global de gestión o desarrollo. El ejemplo más icónico de esto es la adopción de la migración “ordenada, segura y regular”, principio promovida por la OIM e impulsado por los países del Norte (Pécoud, 2021). Este funcionario chileno cuenta cómo existe un acuerdo regional sobre la base de estos principios:

¿Dónde ya tenemos acuerdo? Tenemos acuerdo en que el Pacto Global [para las Migraciones], justamente, queremos hacer un aporte en estos tres conceptos. Ordenada, segura, y regular. Segundo, que tienen que tener el enfoque de derechos humanos que no queremos quedarnos en el titular, sino que para nosotros el enfoque de derechos humanos pasa por poner la centralidad en las personas migrantes. No en la migración ni en los intereses de los estados. No lo estamos planteando como tema conflictivo, sino como un tema complementario. Tercero, que tiene que estar orientado al reconocimiento que la regularidad migratoria es básico para cualquier componente de gestión. Y cuarto, que tenemos que incluir en esta propuesta, lo que hemos denominado como gobernanza de las migraciones internacionales. Es decir, reconocer a la migración como un tema integral (Santiago de Chile, 2017).

La adopción de los principios de la filosofía de la gobernanza de la migración global de gestión o desarrollo implica que, de alguna manera, estos países están aceptando el orden global desbalanceado y desigual que ellos mismos contestaron. Así, se observa que la admiración de algunos elementos de las políticas migratorias del Norte (tales como la libre circulación de la UE) conviven con la adaptación o localización de otros elementos de la gobernanza migratoria global, tales como la utilidad económica de las migraciones y la promoción de la migración “ordenada, segura y regular”. Esto no significa que en Sudamérica se vayan a adoptar o emular políticas idénticas a las de los países del Norte. Como estudiaron Brumat y Vera Espinoza (bajo revisión), en Sudamérica hay etapas en las que los actores con tendencias más securitistas emulan de manera más marcada las políticas restrictivas

del Norte y en otras etapas estas tendencias disminuyen.

Conclusión

Gran parte de la literatura sobre la gobernanza extrarregional de los países del Norte Global se enfoca en el vecindario inmediato de dichos países (México y Centroamérica en el caso de Estado Unidos, el Mediterráneo, Medio Oriente y África del Norte en el caso de Europa), ya que estas regiones son el principal objetivo de dicha gobernanza extrarregional. Por ende, las reacciones, percepciones y efectos de la gobernanza extrarregional del Norte en zonas del Sur que no son necesariamente objeto de ella no han sido suficientemente analizados.

Nuestro análisis empírico demuestra que, por un lado, los hacedores de política sudamericanos admiran algunos elementos del modelo de integración europeo ya que lo perciben como de eficiencia, en particular, la libre movilidad intrarregional. Pero por el otro lado, dichos hacedores de política contestan los aspectos más restrictivos de la gobernanza migratoria extrarregional de los países del Norte y esta contestación le otorga contenido y significado moral y dismórfico a la legislación liberal adoptada en la década del 2000.

En la literatura sobre gobernanza migratoria sudamericana, se ha destacado numerosas veces que los países buscaban proteger los derechos de sus emigrantes en otras regiones y por ello adoptaron políticas liberales, centradas en los derechos humanos. En nuestro análisis hemos encontrado que esta explicación es parcial y que para entender de manera más completa la elaboración de políticas regionales en Suramérica, es necesario comprender la percepción que los hacedores de política sudamericanos tienen de la gobernanza migratoria en otras regiones, en particular, en aquellas que son contestadas.

También es relevante identificar cuáles aspectos de la gobernanza migratoria de los países desarrollados son contestados y cuáles son las bases de la contestación. Hemos encontrado que los hacedores de políticas sudamericanos basan su contestación en elementos que definen la tercera, cuarta y quinta filosofías de gobernanza global de las migraciones según Pécoud (2021), es decir, la gobernanza de la

migración basada en los derechos, la gobernanza de la migración global de gestión o desarrollo, la (no) gobernanza libre de la migración. La filosofía correspondiente a la “gestión” de las migraciones (la cuarta), o sea, la promoción de la migración “segura, ordenada y regular” y que sostiene la “inevitabilidad” de las migraciones es particularmente predominante. Esto es contradictorio, ya que son los países más poderosos quienes definen y promueven la filosofía de la “gestión o desarrollo” de las migraciones basada en el concepto de gobernanza “segura, ordenada y regular” y son estos principios de la gobernanza global los que son impuestos a los países del Sur.

La contestación de la gobernanza migratoria de los países desarrollados está basada en la insatisfacción con las desigualdades de poder global, materializadas en las negociaciones en foros internacionales y en la voluntad de mantener y desarrollar la autonomía nacional y regional. Por ello, la contestación de la gobernanza migratoria restrictiva tiene un fuerte contenido moral. Los funcionarios caracterizaron a las políticas del Norte como inhumanas, xenófobas y criminalizadoras y destacan que no cumplen con los estándares internacionales de protección y con los derechos humanos de las personas inmigrantes y refugiadas.

En contraposición, realizaron una diferenciación identitaria con base en la caracterización de la gobernanza migratoria sudamericana como respetuosa de los derechos humanos. La contestación, como región, de normas globales y extrarregionales permite a países del Sur posicionarse más fuertemente en foros globales para así poder contradecir e incluso oponerse a los países más desarrollados (Van Lagenhove, 2011; Mattheis y Wunderlich, 2017). De esta forma, la contestación de la gobernanza migratoria de los países desarrollados le dio contenido y forma a la gobernanza migratoria suramericana.

Este análisis nos muestra la importancia de considerar factores particulares en cada contexto regional, la distribución de poder ideacional y discursivo y el tipo de contestación que esto puede producir. Los aspectos morales del posicionamiento y de la gobernanza migratoria suramericana necesitan de mayor investigación. Es importante notar que nuestro estudio se refiere al período 2000-2015, en el que se adoptaron políticas liberales y centradas en los derechos humanos. A partir de mediados de los 2010, gobiernos de derecha ganaron las elecciones en muchos países de la región y

adoptaron políticas nacionales restrictivas (Brumat y Vera Espinoza, bajo revisión). En ese mismo período, el desplazamiento forzado de más de seis millones de personas venezolanas y el advenimiento de la pandemia de COVID-19 han alterado enormemente el escenario regional (Freier y Castillo Jara, 2020; Freier, Jara y Luzes, 2020; Acosta y Brumat, 2020). Al principio, muchos países abrieron sus puertas a la inmigración venezolana y les otorgaron permisos de residencia y acceso a una amplia gama de derechos (Bauer, 2019), pero más tarde, las políticas se diversificaron y actualmente coexisten políticas de apertura con otras mucho más restrictivas y securitistas (Brumat 2021b; Freier y Doña-Reveco, 2022).

En este contexto, futuros trabajos de investigación podrían indagar, por un lado, en las razones por las cuales el modelo de régimen de libre circulación de la UE no ha sido emulado en Sudamérica y cuáles son las reacciones de la UE de frente a la liberalización de las políticas migratorias sudamericanas. Por otro lado, se debería indagar en cómo y si el posicionamiento de contestación basado en premisas morales ha sido modificado como respuesta al desplazamiento venezolano.

NOTAS

- 1 Queremos agradecer al profesor Andrew Geddes por realizar esta observación en un borrador de este artículo.
- 2 Ver en <https://migrationpolicycentre.eu/projects/migprosp/>
- 3 La mayor parte de la migración y de la movilidad a nivel mundial sucede dentro de regiones (Deutschmann, 2020). Esto significa que el patrón migratorio que prevalece es la migración intrarregional, y la mayor parte de esta migración se da entre países del Sur global (Ratha, 2016). A pesar de esto, los países con mayor total de no-nacionales residiendo en su territorio son países del Norte global, en su mayoría miembros de la OECD (ver OIM 2022).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A. (2014). “Global International Relations (IR) and Regional Worlds. A New Agenda for International Studies”. *International Studies Quarterly* 58 (4). Oxford Academic, 647–659.
- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge University Press.
- Acosta, D., y Brumat, L. (2020). “Political and Legal Responses to Human Mobility in South America in the Context of the Covid-19 Crisis. More Fuel for the Fire?” *Frontiers in Human Dynamics* 2: 12.
- Acosta, D. y Freier, L. F. 2015. “Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America”. *International Migration Review* 49 (3): 659–696.
- Acosta, D., y Geddes, A. (2014). “Transnational Diffusion or Different Models? Regional Approaches to Migration Governance in the European Union and Mercosur”. *European Journal of Migration and Law* 16 (1): 19–44.
- Adamson, F. B. (2006). “Crossing Borders: International Migration and National Security”. *International Security* 31 (1). MIT Press: 165–199.
- Bauer, K. (2019). “Extending and Restricting the Right to Regularisation: Lessons from South America”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 0 (0). Routledge: 1–18.
- Beckert, J. (2010). “Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change.” *Sociological Theory* 28 (2). [American Sociological Association, Wiley, Sage Publications, Inc.]: 150–166.
- Betts, A. (2011). “Introduction: Global Migration Governance.” In *Global Migration Governance*, 1–32. Oxford University Press.
- Börzel, T.A. (2016). “Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance.” In *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, edited by Börzel, T. A. and Risse, T., 41–63. Oxford University Press.
- Börzel, T. A., y Risse, T. (2016). “Introduction: Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications.” In *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, edited by Börzel, T. A. and Risse, T. Oxford University Press, Pp. 3–15.
- Braun, D. y Gilardi, F. (2006). “Taking ‘Galton’s Problem’ Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion”. *Journal of Theoretical Politics*

18 (3). SAGE Publications Ltd, 298–322.

- Briceño-Ruiz, J. y Rivarola Puntigliano, A. (2010). “The European Union and the ‘Making’ of South American Regionalism.” In *The EU and World Regionalism*, edited by Michael Schulz and Philippe De Lombaerde. Routledge, pp. 101–113.
- Brumat, L. (2020). “Four Generations of Regional Policies for the (Free) Movement of Persons in South America (1977–2016)”. In *Regional Integration and Migration Governance in the Global South*, edited by Glenn Rayp, Ilse Ruysen, and Katrin Marchand, United Nations University Series on Regionalism. Springer International Publishing, pp. 153–176.
- Brumat, L. (2021a). “The Residence Agreement of Mercosur as an Alternative Form of Protection: The Challenges of a Milestone in Regional Migration Governance”. In *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*, edited by Liliana Lyra Jubilit, Gabriela Mezzanotti, and Marcia Vera Espinoza. Berghahn Books.
- Brumat, L. (2021b). *Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia*. Análisis Carolina n.12/2021. Fundación Carolina. <http://webcarol.local/gobernanza-migratoria-en-suramerica-en-2021-respuestas-a-la-emigracion-venezolana-durante-la-pandemia/>.
- Brumat, L. y Acosta, D. (2019). “Three Generations of Free Movement of Regional Migrants in Mercosur. Any Influence from the EU?” In *The Dynamics of Regional Migration Governance*, edited by Andrew Geddes, Marcia Vera Espinoza, Leila Hadj Abdou, and Leiza Brumat. Edward Elgar, pp. 54–72.
- Brumat, L. y Freier, L. F. (2021). “Unpacking the Unintended Consequences of European Migration Governance: The Case of South American Migration Policy Liberalisation”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* OnlineFirst (November). Routledge 1–25.
- Brumat, L., Geddes, A. y Pettrachin, A. (2021). “Making Sense of the Global: A Systematic Review of Globalizing and Localizing Dynamics in Refugee Governance”. *Journal of Refugee Studies* Online first (September).
- Brumat, L. y Vera Espinoza, M. (bajo revision). “Actors, Ideas and

International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America”.

Butler, D. M., Volden, C., Dynes, A. M. y Shor, B. (2017). “Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence.” *American Journal of Political Science* 61 (1): 37–49.

Cantor, D. J., Freier, L. F. y Gauci, J. P. (eds.) (2015). *A Liberal Tide?: Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. Institute of Latin American Studies.

Ceriani Cernadas, P. y Freier, L. F. (2015). “Migration Policies and Policymaking in Latin America and the Caribbean: Lights and Shadows in a Region in Transition”. In *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, edited by David James Cantor, Luisa Feline Freier, and Jean-Pierre Gauci. University of London, pp. 33–56.

Ceriani Cernadas, P. y Morales, D. (2011). *Argentina. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*. 559e. CELS-FIDH.

Deciancio, M. y Tussie, D. (2019). “Globalizing Global Governance: Peripheral Thoughts from Latin America”. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, April, 1–16.

Deutschmann, E. (2020). “Visualizing the Regionalized Structure of Mobility between Countries Worldwide”. *Socius* 6 (January). SAGE Publications.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”. *Political Studies* 44 (2): 343–357.

Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”. *Polis. Revista Latinoamericana*, no. 35 (August): 1–20.

Finn, V., Doña-Reveco, C. y Feddersen, M. (2019). “Migration Governance in South America: Regional Approaches versus National Laws.” In *The Dynamics of Regional Migration Governance*, edited by Andrew Geddes, Marcia Vera Espinoza, Leila Hadj Abdou and Leiza Brumat. Edward Elgar, pp. 36–53.

- Finn, V. y Umpierrez de Reguero, S. (2020). “Inclusive Language for Exclusive Policies: Restrictive Migration Governance in Chile, 2018”. *Latin American Policy* 11 (1): 42–61.
- Freier, L. F. (en prensa). “Liberalism vs Populism? Lessons from Latin American Migration Governance”. *Third World Quarterly*.
- Freier, L. F. y Castillo Jara, S. (2020). “El Presidencialismo y la ‘Securitización’ de la Política Migratoria en América Latina: un Análisis de las Reacciones Políticas frente al desplazamiento de Ciudadanos Venezolanos”. *Internacia: Revista de relaciones internacionales* 1 (February): 1–28.
- Freier, L. F. y Doña-Reveco, C. (2022). “Introduction: Latin American Political and Policy Responses to Venezuelan Displacement”. *International Migration* 60 (1): 9–17.
- Freier, L. F. y Feddersen, M. (working paper). “In Defense of Migrants’ Rights? Tracking the Philosophical Foundations of South American Migration Governance”.
- Freier, L. F., y Gauci, J. P. (2020). “Refugee Rights Across Regions: A Comparative Overview of Legislative Good Practices in Latin America and the EU”. *Refugee Survey Quarterly* 39 (3): 321–362.
- Freier, L. F., Castillo Jara, S. y Luzes, M. (2020). “The Plight of Migrants and Refugees in the Pandemic”. *Current History* 119 (820). University of California Press: 297–302. doi:10.1525/curh.2020.119.820.297.
- Freier, L. F., Micinski, N. R. y Tsourapas, G. (2021). “Refugee Commodification: The Diffusion of Refugee Rent-Seeking in the Global South”. *Third World Quarterly* 42 (11). Routledge: 2747–2766.
- Frelick, B. (1997). “Barriers To Protection: Turkey’s Asylum Regulations.” *International Journal of Refugee Law* 9 (1). Oxford Academic: 8–34.
- García Andrade, P., Martín, I., Mananashvili, S. y Vita, V. (2015). *EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration*. LU: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/10460>.
- Geddes, A. (2021). *Governing Migration Beyond the State: Europe, North America, South America, and Southeast Asia in a Global Context*. Oxford University Press.
- Geddes, A., Espinoza, M. V., Hadj Abdou, L. y Brumat, L. (2019).

- “Introduction: The Dynamics of Regional Migration Governance”. In *The Dynamics of Regional Migration Governance*, edited by Andrew Geddes, Marcia Vera Espinoza, Leila Hadj Abdou, and Leiza Brumat. Edward Elgar, pp. 1–14.
- Gilardi, F., Shipan, C. R. y Wüest, B. (2021). “Policy Diffusion: The Issue-Definition Stage”. *American Journal of Political Science* 65 (1): 21–35.
- Gilardi, F. y Wasserfallen, F. (2019). “The Politics of Policy Diffusion”. *European Journal of Political Research* 58 (4): 1245–1256.
- Gratius, S. (2017). “Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos”. *Nueva Sociedad* 270: 119–131.
- Grugel, J. (2007). “Democratization and Ideational Diffusion: Europe, Mercosur and Social Citizenship”. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 45 (1): 43–68.
- Guiraudon, V. y Lahav, G. (2000). “A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control”. *Comparative Political Studies* 33 (2). SAGE Publications Inc: 163–195.
- Hardy, C., Phillips, N. y Harley, B. (2004). “Discourse Analysis and Content Analysis: Two Solitudes?” *Qualitative & Multi-Method Research* 2 (1): 19–22.
- IOM (2022). *World Migration Report 2022*. Geneva: IOM. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.
- Jaulin, T. (2010). *The Impact of EU Migration Policy in the Southern and Eastern Mediterranean*. International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-paper-39.pdf>.
- Kaltenthaler, K. y Mora, F. O. (2002). “Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur”. *Review of International Political Economy* 9 (1): 72–97.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (2000). “Introduction.” In *Governance in a Globalizing World*, edited by Joseph S. Nye and John D. Donahue. Brookings Institution Press, pp. 1–44.
- Lavenex, S. (2004). “EU External Governance in ‘Wider Europe’”. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 680–700. doi:10.1080/1350176042000248098.

- Lavenex, S. (2019). “Regional Migration Governance – Building Block of Global Initiatives?” *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45 (8): 1275–1293.
- Lenz, T. (2012). “Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in Mercosur and SADC”. *West European Politics* 35 (1). Routledge: 155–173.
- Levi-Faur, D. (2012a). “From ‘Big Government’ to ‘Big Governance?’” In *The Oxford Handbook of Governance*, edited by David Levi-Faur. Oxford University Press, pp. 3-18.
- , (ed.) (2012b). *The Oxford Handbook of Governance*. The Oxford Handbook of Governance. Oxford University Press.
- Margheritis, A. (2013). “Piecemeal Regional Integration in the Post-Neoliberal Era: Negotiating Migration Policies within Mercosur.” *Review of International Political Economy* 20 (3): 541–575.
- Massey, D. S. (1999). “Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis”. In *The Handbook of International Migration: The American Experience*, edited by Charles Hirschman, Philip Kasinitz, and Gallya Lahav, SAGE, pp. 34-52.
- Mattheis, F. y Wunderlich, U. (2017). “Regional Actorness and Interregional Relations: ASEAN, the EU and Mercosur”. *Journal of European Integration* 39 (6). Routledge: 723–738.
- Newland, K. (2010). “The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions”. *Global Governance* 16 (3). Lynne Rienner Publishers: 331–343.
- Nolte, D. (2016). “Regional Governance from a Comparative Perspective”. In *Economy, Politics and Governance Challenges*, edited by Víctor M. González-Sánchez. Nova Science Publishers, pp. 1–16.
- Pécoud, A. (2021). “Philosophies of Migration Governance in a Globalizing World”. *Globalizations* 18 (1). Routledge: 103–119.
- Ramírez, J., Ireri Ceja C. y Alfaro, Y. (2019). “La Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Proceso Puebla: ¿entre La Seguridad y los Derechos?” *Périplos* 3 (1): 11–37.
- Ratha, D. (2016). *Migration and Remittances Factbook 2016: Third Edition*. The World Bank.

- Riggirozzi, P. y Wylde, C. (2017). "Governance in South America." In *Handbook of South American Governance*, edited by Pía Riggirozzi and Christopher Wylde. Routledge, pp. 159–172.
- Sanahuja, J. A. (2012). "Regionalismo Post-Liberal y Multilateralismo en Sudamérica: El Caso de UNASUR." En *El Regionalismo "Post-Liberal" en América Latina y El Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos*, Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzani Júnior, (ed.) Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Sanahuja, J. A. (2019). "La Crisis de la Integración y el Regionalismo en América Latina: Giro Liberal-Conservador y Contestación Normativa". En *Ascenso del Nacionalismo y el Autoritarismo en el Sistema Internacional. Anuario 2018-2019*, editado por Manuel Mesa. CEIPAZ, pp. 107–126.
- Simmons, B. A., Dobbin, F. y Garrett, G. (2006). "Introduction: The International Diffusion of Liberalism". *International Organization* 60 (4). Cambridge University Press, 781–810. doi:10.1017/S0020818306060267.
- Stock, I., Üstübici, A. y Schultz, S. U. (2019). "Externalization at Work: Responses to Migration Policies from the Global South". *Comparative Migration Studies* 7 (1): 48.
- Van Lagenhove, L. (2011). *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. Ashgate.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.
- Weiss, T. G. y Wilkinson, R. (2014). "Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change". *International Studies Quarterly* 58 (1): 207–215.
- Wiener, A. (2017). "A Theory of Contestation - A Concise Summary of Its Argument and Concepts". *Polity* 49 (1). The University of Chicago Press, 109–125.
- Wunderlich, D. (2012). "Europeanization through the Grapevine: Communication Gaps and the Role of International Organizations in Implementation Networks of EU External Migration Policy". *Journal of European Integration* 34 (5): 485–503.

Zürn, M. (2018). "Contested Global Governance". *Global Policy* 9 (1): 138–145.

RESUMEN

La literatura sobre gobernanza global sostiene que las presiones que genera esta gobernanza tienden al isomorfismo, es decir, a una creciente similitud en las políticas (Massey, 2009) y que las políticas que son "difundidas" son las de los países más ricos y poderosos, que tienden a ser las predominantes (Acharya, 2014). A partir del caso de estudio de la gobernanza regional de las migraciones en Sudamérica, sostenemos que las presiones de la gobernanza global de las migraciones también pueden crear un cierto grado de dismorfismo, es decir, de políticas que buscan ser explícitamente diferentes de las normas internacionales predominantes.

La liberalización de las políticas migratorias que se dio en Sudamérica en la década del 2000 fue en parte atribuida a la oposición (Brumat y Freier, 2021) o "resistencia" (Acosta y Geddes, 2014) a las políticas desarrolladas por los países del Norte global. En este artículo nos preguntamos, hasta qué punto se puede afirmar que las políticas y los discursos sudamericanos sobre las migraciones contestan una de las principales narrativas de la gobernanza migratoria global: la de la "gestión" de las migraciones (Pècoud, 2020) que en América del Sur fue traducido como "governabilidad migratoria" (Domenech, 2018). Esta narrativa es un marco cognitivo que define a la migración como un proceso normal, inevitable, que puede traer beneficios para los estados emisores, receptores y para los mismos migrantes y que para obtener esos beneficios, debe ser gestionada de manera 'ordenada, segura y regular' (Pècoud, 2021). Las políticas migratorias liberales que Sudamérica adoptó han sido definidas como "liberales" y "progresistas" (Acosta, 2018; Cantor, Freier y Gauci, 2015). Muchas de estas ideas y principios contestan algunos aspectos centrales de la "gestión de las migraciones", tales como la diferencia en el acceso a derechos entre migrantes regulares e irregulares, la diferencia entre refugiados y migrantes y la enunciación del "derecho a migrar". Sin embargo, al mismo tiempo que contestaban las normas internacionales, los países sudamericanos adoptaron principios tales como la "migración ordenada, segura y regular". De esta manera, la adopción de los principios de la

“gestión de las migraciones” implica que estos países están aceptando el orden global desbalanceado y desigual que ellos mismos contestaron. A partir del estudio de legislación migratoria regional y entrevistas a funcionarios gubernamentales, este trabajo explora por qué y cómo en el área de migración, los países sudamericanos contestan las políticas de países del Norte global, en particular, de Estados Unidos y de la Unión Europea y cuando lo hacen, adoptan normas que son dismórficas respecto a estos países pero al mismo tiempo, esta dismorfia coexiste con la aceptación de principios generales de la gobernabilidad migratoria global promovidos por el Norte.

ABSTRACT

The literature on global governance maintains that the pressures generated by this governance tend to be isomorphic, that is, to a growing similarity in policies (Massey, 2009), and that the policies that are ‘diffused’ are those of the richest and most powerful countries, which tend to be predominant (Acharya, 2014). Based on the case study of the regional governance of migration in South America, we argue that the pressures of the global governance of migration can also create a certain degree of dysmorphism, that is, of policies that seek to be explicitly different from international norms.

The liberalization of migration policies that took place in South America in the 2000s was in part attributed to the opposition (Brumat and Freier, 2021) or ‘resistance’ (Acosta and Geddes, 2014) to the policies developed by the countries of the global North. In this article we ask ourselves, to what extent can it be affirmed that South American policies and discourses on migrations answer one of the main narratives of global migration governance: that of the ‘management’ of migrations (Pècoud, 2020), which in South America was translated as ‘migratory governance’ (Domenech, 2018). This narrative is a cognitive framework that defines migration as a normal, unavoidable process that can bring benefits to sending and receiving states and to the migrants themselves, and that, in order to obtain these benefits, it must be managed in an ‘orderly, safe and regular’ (Pècoud, 2021). The liberal migration policies that South America adopted have been defined as “liberal” and “progressive” (Acosta 2018, Cantor, Freier and Gauci

2015). Many of these ideas and principles contest some central aspects of ‘migration management’, such as the difference in access to rights between regular and irregular migrants, the difference between refugees and migrants and the enunciation of the ‘right to migrate’. However, at the same time that they challenged international standards, South American countries adopted principles such as “orderly, safe and regular migration.” In this way, the adoption of the principles of ‘migration management’ implies that these countries are accepting the unbalanced and unequal global order that they themselves contested. Based on the study of regional migration legislation and interviews with government officials, this paper explores why and how, in the area of migration, South American countries contest the policies of countries of the global North, in particular, the United States and the European Union, and when they do so, they adopt norms that are dysmorphic with respect to these countries but at the same time, this dysmorphism coexists with the acceptance of general principles of global migration governance promoted by Global North countries.

RESUMO

A literatura sobre governança global argumenta que as pressões geradas por essa governança tendem ao isomorfismo, ou seja, uma crescente similaridade nas políticas (Massey, 2009) e que as políticas que são ‘divulgadas’ são aquelas dos países mais ricos e poderosos, que tendem a ser predominantes (Acharya, 2014). Partindo do estudo de caso da governança regional da migração na América do Sul, afirmamos que as pressões da governança global da migração também podem criar certo grau de dismorfismo, ou seja, de políticas que procuram ser explicitamente diferentes das normas internacionais predominantes.

A liberalização das políticas migratórias que ocorreu na América do Sul nos anos 2000 foi em parte atribuída à oposição (Brumat e Freier, 2021) ou “resistência” (Acosta e Geddes, 2014) às políticas desenvolvidas pelos países do Norte global. Neste artigo nos perguntamos até que ponto se pode afirmar que as políticas e discursos sul-americanos sobre as migrações contestam a uma das principais narrativas da governança global das migrações: a da ‘gestão’ das migrações (Pècoud, 2020), que na América do Sul foi traduzido como ‘governança migratória’

(Domenech, 2018). Esta narrativa é um quadro cognitivo que define a migração como um processo normal e inevitável que pode trazer benefícios para os Estados emissores e receptores e para os próprios migrantes, e que, para obter esses benefícios, deve ser gerida de uma forma ‘ordenada e segura e regular’ (Pècoud, 2021). As políticas liberais de migração adotadas pela América do Sul foram definidas como “liberais” e “progressistas” (Acosta, 2018; Cantor, Freier e Gauci, 2015). Muitas dessas ideias e princípios contestam alguns aspectos centrais da ‘gestão da migração’, como a diferença de acesso a direitos entre migrantes regulares e irregulares, a diferença entre refugiados e migrantes e a enunciação do ‘direito de migrar’. Contudo, ao mesmo tempo em que contestavam as normas internacionais, os países sul-americanos adotaram princípios como “migração ordenada, segura e regular”. Dessa forma, a adoção dos princípios de ‘gestão migratória’ implica que esses países estão aceitando a ordem global desequilibrada e desigual que eles próprios contestaram. Com base no estudo da legislação migratória regional e em entrevistas com funcionários dos governos, este artigo explora por que e como na área da migração, os países sul-americanos contestam as políticas dos países do Norte global, em particular, os Estados Unidos e a União Europeia, e quando o fazem, adotam normas que são dismórficas em relação a estes países mas, ao mesmo tempo, esse dismorfismo coexiste com a aceitação de princípios gerais de governança global das migrações promovidos pelo Norte.



Multilateralismo, medioambiente y MERCOSUR. Un triángulo desafiante para la integración regional tras el acuerdo de asociación con la Unión Europea

Guillermo Vergara Pérez

Introducción

En los últimos años, el proceso de globalización y el sistema de instituciones multilaterales asociado al mismo ha sido cuestionado por diversos líderes mundiales y corrientes populistas que han puesto en entredicho el sistema vigente y modelos como el de la Unión Europea o el propio Mercosur, quienes no enfrentan crisis importantes por primera vez. El Brexit y la llegada al poder de Donald Trump (Estados Unidos) o Jair Bolsonaro (Brasil) son algunos exponentes de esta situación.

Si bien el mundo actual difiere de aquel de la segunda mitad del siglo XX, hasta ahora el sistema multilateral vigente parecía encontrarse

en el centro de la transición hacia un nuevo modelo, acordando reglas de funcionamiento del sistema internacional y adoptando acuerdos esenciales en un escenario de globalización (Van Klaveren, 2010).

El Mercado Común del Sur (Mercosur) fundado en 1991, puede ser considerado uno de los pocos procesos de integración latinoamericana que ha tenido relativo éxito. Pese a la falta de profundización y progresividad del propio proceso y a los escasos avances en su pretendida unión aduanera interna, el Mercosur ha mostrado su resiliencia ante situaciones difíciles que, a menudo, han llevado a plantear una minoración de sus objetivos. Tras la irrupción de gobiernos con nuevos posicionamientos ideológicos y de la pandemia del COVID-19, esta organización regional precisa decidir si profundiza en su integración y en su proyección internacional o si mantiene su perfil actual, como una unión aduanera incompleta y un foro para el diálogo regional.

A pesar de estos resultados modestos, debido a su capacidad de armonización legislativa y a la internacionalización de reglas comunes, el Mercosur es un caso particularmente atractivo para verificar la prevalencia o no de un enfoque multilateral en las relaciones exteriores, tanto del bloque regional como de sus cuatro Estados miembros. Para ello, queremos fijarnos en un aspecto especialmente significativo de la actual agenda del multilateralismo, como son las cuestiones relacionadas con las alteraciones climáticas y el medio ambiente. En estas áreas, el enfoque multilateral parece prevalecer a nivel global (también en el Mercosur) ante la evidente dificultad para encontrar respuestas viables y eficaces aplicando otros enfoques más restringidos. Aun así, debemos admitir que algunos países –en particular Uruguay y Brasil– han favorecido relaciones bilaterales que podrían ser interpretadas como un distanciamiento de este enfoque multilateral.

Sobre la base de lo anterior, a efectos metodológicos, hemos considerado de especial interés examinar, en primer lugar, la inclusión transversal de la protección ambiental en tres organizaciones multilaterales claves para el Mercosur y sus países miembros: la ONU, el G20 y la OMC. Después del análisis de las cuestiones medioambientales en estas tres organizaciones, realizaremos una compilación y análisis de las actuaciones del Mercosur como organización y las de sus cuatro Estados miembros en estas materias, a fin de determinar su grado de adhesión y de compromiso con las reglas y programas emanados de las citadas organizaciones multilaterales.

El resultado de examinar con más profundidad la manera en que el Mercosur y sus miembros aplican o implementan dichas reglas y programas nos ayudará a concluir si existen razones a favor de una consolidación del enfoque multilateral en el Mercosur o si, por el contrario, estas conclusiones no permiten anticipar un compromiso firme de la organización con el nuevo multilateralismo y con sus reglas y prioridades en la agenda medioambiental. Un resultado favorable podría sugerir, además, la posibilidad de que fórmulas de éxito en las cuestiones analizadas pudieran ser transpuestas a otras materias, contribuyendo así a la cohesión interna del Mercosur.

A fin de acotar nuestro estudio, centraremos nuestra atención en el período comprendido entre julio de 2019 y enero de 2022. Este período es el que sigue a la firma, el 28 de junio de 2019, del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, precisamente en la Cumbre del G20 celebrada en Japón. Nuestra atención preferente hacia este Acuerdo es justificada por la relevancia del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible que contiene, lo que, a nuestro entender, fortalece el compromiso del Mercosur con el cumplimiento de unas normas medioambientales emanadas de organismos multilaterales de los que forma parte.

El enfoque teórico del multilateralismo

Antes de plantearnos si existe un enfoque multilateral en la agenda medioambiental del Mercosur es conveniente elegir una definición de multilateralismo que se adapte lo más posible al enfoque teórico que vamos a utilizar en nuestro análisis y que proporcione los elementos que consideramos fundamentales.

Así pues,

el multilateralismo podría entenderse como un sistema de interacción que combina normas, cooperación institucionalizada e inclusión. Se reconoce como una forma distinta de cooperación en las relaciones internacionales, arraigada en decisiones voluntarias tomadas por los participantes, que implica a una pluralidad de actores y que se basa en el reconocimiento de normas y/o estándares más que en acuerdos ad hoc o asimétricos. (Bouchard, Peterson & Tocci, 2013)

Esta definición de Bouchard, Peterson y Tocci contiene algunos de los elementos que nos ayudarán a enmarcar cómo se tratan las cuestiones medioambientales en las relaciones internacionales. Por un lado, el sistema de cumbres climáticas de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de la que hablaremos más adelante, establece un sistema de cooperación institucionalizada, en el que la adopción de estándares comunes no impide tener en cuenta la diversidad de visiones e intereses de las partes a la hora de proponer determinados objetivos. Por otro lado, el hecho de que estas relaciones sean voluntarias refuerza el compromiso de sus miembros, pues brota de una voluntad soberana de vincularse internacionalmente a normas y estándares comunes.

El multilateralismo se basa en un proceso inclusivo que busca poner en común las semejanzas entre los participantes para avanzar en la consecución de objetivos comunes, a diferencia de lo que ocurriría en el bilateralismo o el unilateralismo (Harlan, 2018). Es por ello, que el multilateralismo debería ser considerado como una aproximación dinámica, en la que los elementos comunes y valores que dan cohesión interna a los organismos multilaterales evolucionan y se adaptan en función de los retos y problemas que enfrentan sus miembros y de las prioridades que estos perciben (Newman, Thakur & Tirman, 2006). Esto explica que el multilateralismo tras la Segunda Guerra Mundial, con las instituciones (Banco Mundial, FMI) surgidas de Bretton Woods (1944) difiera del multilateralismo tras el fin de la Guerra Fría (que incluye la creación de la OMC en 1995), en el inicio del siglo XXI o en la actual situación marcada por la pandemia del COVID-19.

Sin duda, este enfoque multilateral de las relaciones internacionales es el que ha inspirado a las dos organizaciones contempladas en nuestro estudio. En este contexto, habría que destacar la evolución experimentada por la Comunidad Europea, desde la Comunidad Económica del Carbón y del Acero hasta una unión política de veintisiete Estados miembros con competencias exclusivas definidas y numerosas políticas comunes. La experiencia europea ha sido y sigue siendo un referente para otros proyectos similares en otros continentes, entre ellos el americano.

Así, en 1991, se creaba el Mercosur, como una Unión Aduanera, conformada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde sus

inicios, planteó una estructura organizativa y una base jurídica sustentada por el Tratado de Asunción y el Protocolo de *Ouro Preto*, que ponen de manifiesto su potencialidad para aspirar a cotas de integración elevadas, que trascienden las dimensiones económica y comercial para incorporar también los aspectos sociales.

A pesar de sus evidentes asimetrías, la importancia de ambos bloques en tanto que organizaciones multilaterales principales en sus respectivos continentes justifica nuestro interés en analizar sus relaciones en este trabajo. Más si cabe, tras la conclusión del Acuerdo de Asociación Mercosur- UE, firmado en junio de 2019 y actualmente a la espera de iniciar el proceso de ratificación.

Anteriormente, mencionábamos la evolución a la que irremediamente el multilateralismo está sometido. Precisamente, lo paradójico de la firma del Acuerdo Mercosur-UE en 2019, que no deja de ser una apuesta por las relaciones multilaterales entre bloques, es que se aprobaba en un momento de contestación a la globalización regionalizada de épocas anteriores, lo que podría interpretarse como un oportuno mensaje de ambas organizaciones a favor del multilateralismo.

El Sistema internacional multilateral y el Mercosur

Organizaciones como la Unión Europea y el Mercosur se encuentran, a su vez, inmersas en una dinámica de relaciones e interacciones con otras instituciones multilaterales, en las que actúan con la personalidad jurídica otorgada por el artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en el caso de la UE y por el artículo 34 del Protocolo de *Ouro Preto* en el caso del Mercosur.

La atribución de la personalidad jurídica implica que pueden celebrar y negociar acuerdos internacionales en uso de sus competencias externas, convertirse en miembros de una organización internacional y adherirse a convenios internacionales¹.

El sistema multilateral desarrollado a partir de Bretton Woods se realizó sobre la base de un paradigma económico neoliberal. Sus instituciones centrales son de corte eminentemente económico-financiero: Grupo Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI) y, más adelante,

la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los cuatro Estados miembros del Mercosur pertenecen a estas organizaciones.

Actualmente, existe un conglomerado de organizaciones internacionales de distintos ámbitos repartidos por los cinco continentes, así como foros de diálogo y cooperación internacional. No obstante, la organización multilateral por antonomasia, fue establecida en 1945, tanto por su madurez como por el número de sus miembros y la amplia variedad de asuntos que cubre, es la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A su vez, el sistema de la ONU abarca otro conjunto de organizaciones internacionales (instituciones, organismos y programas) que se recogen en la propia Carta de la organización; entre ellos es de especial relevancia para la agenda medioambiental de los países miembros, el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA).

Nos encontramos, por tanto, con un complejo entramado de organizaciones internacionales que, en ocasiones, se superponen entre sí o que tratan temas similares con distintas configuraciones de miembros. La ONU, en particular, se enfrenta a críticas institucionales que aluden a su falta de efectividad y a una excesiva burocracia, además de cuestionar el poder de veto con el que cuentan los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

A pesar del consenso generalizado en torno a la validez del sistema multilateral vigente, los últimos años han puesto en entredicho ese modelo de multilateralismo en la navegación hacia un nuevo paradigma en las relaciones internacionales. Citando a Van Klaveren (2010), las causas serían:

1. El ascenso del nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional, especialmente representado por la hostilidad de la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos hacia las soluciones multilaterales. Latinoamérica, y en particular Mercosur, tampoco han resultado ajenos a estas corrientes globales que cuestionan el orden multilateral. Así, en Brasil, el discurso nacionalista tomó fuerza desde la llegada al poder de Jair Bolsonaro, quien no ha ocultado su escepticismo hacia temas como el cambio climático, llegando incluso a renunciar a ser sede de la COP25 de la CMNUCC, alegando motivos presupuestarios y logísticos.

2. La resistencia en el ámbito de los derechos humanos por parte de regímenes iliberales y autocráticos que, en épocas pasadas, eran sensibles a las críticas externas en este ámbito.
3. El cuestionamiento de principios básicos del Estado de Derecho por parte de algunos países europeos y la retirada del Reino Unido de la UE.

Todos estos elementos formarían parte de una crisis de la globalización, en la forma que esta ha adoptado desde los años ochenta del siglo XX y que se dirige hacia una *posglobalización* caracterizada por una mayor incertidumbre, riesgos e inestabilidad, cuyo escenario geopolítico será más complejo, competitivo y fragmentado (Sanahuja, 2017).

La reciente invasión de Ucrania por parte de Rusia vaticina un escenario geopolítico aún más complejo, pone de relieve las debilidades del sistema internacional y certifica el orden multipolar emergente.

No solamente la gobernanza global y la defensa de los derechos humanos se encuentra cuestionada, también lo están la lucha contra el cambio climático o la protección del medioambiente. En este contexto, el Mercosur entraría de lleno en el debate entre posiciones más o menos favorables a las soluciones multilaterales, ya que contiene la mayor reserva vegetal del mundo, localizada en la Amazonia. Junto a ella, el acuífero guaraní y la cuenca del Plata suponen una de las principales reservas de agua dulce del planeta. Es por ello que las miradas de los líderes internacionales, de los organismos multilaterales, de las instituciones científicas y de la sociedad civil se dirigen a menudo hacia esta región, atentos a la protección de sus recursos naturales, no solo por su importancia para los países donde se ubican, sino también por las consecuencias de su preservación para el conjunto del planeta. De alguna manera, las actuaciones que se lleven a cabo a nivel medioambiental en el Mercosur podrían definir modos de actuación en otros continentes y ser ejemplo, tanto de buenas como de malas prácticas, en la protección del medio ambiente.

En el pasado, el Mercosur ya transitó por vías de impugnación del sistema multilateral, al menos en lo referente a su alcance, profundidad o configuración. En su día, los opositores al “Consenso de Washington”² lo vieron como la oportunidad de desarrollar un

contrapeso a la presencia estadounidense en Latinoamérica. Es, por tanto, un ejemplo importante, no de reacción hacia la autoridad internacional y el multilateralismo, sino hacia una forma concreta de llevarlo a cabo (Hooghe, Lenz y Marks, 2019).

Hay que recordar también que la incapacidad de las organizaciones internacionales para resolver determinados problemas, tales como crisis económicas, llevaron en 1999 a la creación del G20, principalmente como un foro gubernamental para debatir sobre cuestiones económicas y de cooperación entre sus miembros, que incluyen a dos países del Mercosur: Brasil y Argentina. El G20 vino a ampliar el G7/8 que representa a las principales economías industriales, para involucrar a las economías emergentes en el debate sobre cuestiones clave de la economía mundial (Terry-Armstrong, 2015), pretendiendo una distribución geográfica y económica más representativa y equilibrada.

Dado su enorme peso en la economía y el comercio mundial, el G20 ha actuado a menudo como orquestador de la gobernanza mundial y organizador de su agenda (Bradford, Colin & Wonhyuk, 2011). Si bien es cierto que solo Argentina y Brasil son miembros de esta organización multilateral, el Mercosur ya ha usado este foro para llevar a cabo acciones conjuntas, como fue el anuncio de la conclusión de su Acuerdo de Asociación con la UE en la cumbre de Japón de 2019.

En relación con el medioambiente, sus vínculos con la economía se han hecho más patentes con el paso del tiempo y han convertido al G20 en un mecanismo informal de diálogo de alto nivel también para estas cuestiones, que hoy se consideran transversales.

El Mercosur en el contexto multilateral latinoamericano

Además de las organizaciones internacionales, el multilateralismo ha encontrado su expresión en las iniciativas de integración regional. En el continente americano, el proceso que se inició en 1960 con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, ha visto estancarse o solaparse unos con otros un buen número de proyectos de integración. Es reseñable destacar que, en este

contexto regional, además de su marcado componente económico, estas organizaciones multilaterales han adoptado agendas sociales, educativas y culturales (Bradford, Colin & Wonhyuk, 2011), lo que pone de manifiesto la voluntad de la región de aunarse en torno a valores compartidos.

En el contexto regional latinoamericano se han diseñado instituciones que buscaban objetivos diversos, con variantes en torno al tipo de membresía y de diseño institucional, y que han estado marcadas, en especial desde los años ochenta, por su dimensión ideológico-política. Las propias asimetrías entre países han dificultado una integración más profunda (Mondelli, 2018).

Sin entrar en detalle en el proceso de regionalización sudamericano, actualmente podemos destacar, en la vertiente occidental, la Alianza del Pacífico (2011) y la Comunidad Andina (1969), mientras que el Mercosur sobresale en la fachada atlántica. La brecha ideológica se vio agrandada por la crisis venezolana que impulsó la creación de otros proyectos divergentes, como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur, 2004), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba, 2004) o el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur, 2019). A pesar de su juventud, el débil compromiso de permanencia de algunos miembros y su bajo grado de institucionalización están provocando que estas tres organizaciones languidezcan poco a poco.

Desde sus inicios, el Mercosur planteó una estructura organizativa y una base jurídica sólidas, sustentadas por el Tratado de Asunción y el Protocolo de *Ouro Preto*, ampliados por otros Protocolos posteriores³.

Conviene detenernos en la situación actual de Mercosur, ya que forma parte del marco contextual en el que esta organización regional toma sus decisiones. El momento actual podría considerarse como una situación de ralentización del proceso de desarrollo del Mercosur como organización. Coincidimos con Félix Peña (Peña, 2021a)⁴ en el hecho de que esa apreciación, instalada en la percepción de sus Estados miembros, sería fruto de un Mercosur actual obsoleto, que no estaría a la altura de la nueva realidad internacional. Sin embargo, esta situación es algo relativamente normal en las organizaciones internacionales cuyos socios se resisten a la cesión de soberanía, especialmente una vez

superado el impulso inicial de sus hitos fundacionales. Los liderazgos, por aquel entonces, de los presidentes Alfonsín en Argentina y Sarney en Brasil dieron paso a liderazgos políticos menos fuertes y, a menudo, el relato colectivo que aportaron sus fundadores se ha visto desplazado desde cada Estado miembro por visiones distintas acerca de lo que tiene que ser Mercosur

A pesar de impulsos puntuales hacia la integración, por ejemplo, a través del comercio intrarregional en el Mercosur (García de la Cruz et al., 2010), este proceso se ha caracterizado por la falta de mayor ambición de sus miembros y por la ausencia de una visión compartida por los partidos de distintas ideologías que han alcanzado el poder en los diferentes países.

El componente ideológico parece tener especial importancia en el bloque sudamericano, donde la coincidencia temporal de gobiernos de distinto signo político en los Estados miembros ha impedido avanzar juntos en el desarrollo de la integración. Por contra, la coincidencia de gobiernos con mayor afinidad ideológica ha permitido logros reseñables. Por ejemplo, en el período de tiempo que cubre este trabajo hubo un acuerdo entre el modelo de desarrollo nacional, el modelo de integración regional y la estrategia de relaciones exteriores (Botto, 2021), que llevó a la firma del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en junio de 2019, impulsado fundamentalmente por la confluencia en el poder de Mauricio Macri en Argentina y de Jair Bolsonaro en Brasil, y por el temor a que nuevos gobiernos posliberales en estos países pudieran paralizar en el futuro las negociaciones en curso (Serbin, Martínez & Ramanzini Junior, 2012).

A pesar de esta circunstancia, el Mercosur ha demostrado desde su creación su capacidad para funcionar, de manera más o menos efectiva, bajo gobiernos de distinto signo político, algo que lo diferencia de otros intentos de integración en la región, como Unasur o Prosur. En nuestra opinión, esta estabilidad institucional y funcional del Mercosur pone de manifiesto la vocación multilateral de sus Estados miembros, que, con mayor o menor éxito, se aprecia también en el conjunto de la región latinoamericana (Van Klaveren, 2010). Para reforzar esta afirmación, es oportuno recordar que, ya en la Conferencia de San Francisco de 1945, donde se aprobó la creación de las Naciones Unidas, participaron todos los países americanos de entonces, salvo Argentina que se unió un poco

más tarde, y que, en general, los países latinoamericanos han estado presentes en el origen y desarrollo de las principales organizaciones internacionales.

A *sensu contrario*, debemos reconocer que el contexto internacional revisionista de los últimos años⁵, crítico con el multilateralismo y comprensivo con una deriva proteccionista, también se ha manifestado en Estados miembros del Mercosur, como Brasil y Uruguay, país este último que ha manifestado reiteradamente su voluntad de concluir un tratado bilateral de libre comercio con China (Carbone, 2021), que podría desequilibrar o interferir en la línea seguida hasta ahora por el bloque.

A priori, los países del Mercosur se encuentran en su política exterior entre, al menos, dos opciones diferentes: la de naturaleza bilateral de la que es exponente la “diplomacia de las vacunas” de China y la de naturaleza multilateral, presente en las estrategias de la UE y de la nueva administración Biden en Estados Unidos. La cual está íntimamente ligada a la Agenda 2030 de Naciones Unidas en objetivos tan importantes como la recuperación económica, la prevención de crisis sanitarias y la respuesta ambiental sostenible.

Ante estas opciones, el replanteamiento de la organización no puede eludir dos puntos fundamentales: la posición con respecto al arancel externo común y la “flexibilidad” en las negociaciones internacionales. Estas reivindicaciones podrían justificar que, tras la firma del Acuerdo de Asociación con la UE, la apuesta de algunos Estados del Mercosur –Uruguay y Brasil– por la conclusión de tratados bilaterales con terceros países haya cobrado fuerza en el seno de la organización⁶.

Sin embargo, la dimensión existencial del Mercosur no parece cuestionarse entre sus miembros en el marco en el cual

naciones contiguas que comparten su pertenencia a una región de fuerte potencial y ricas diversidades, trabajen juntas para potenciar su desarrollo económico y social, fortalecer sus sistemas políticos, y lograr una inserción competitiva en el sistema internacional que sea efectivamente funcional a sus intereses y posibilidades. (Peña, 2021b).

Más bien, habría que admitir que, en cualquier organización, el camino hacia los objetivos compartidos requiere reajustes frecuentes.

En un contexto internacional recientemente sacudido por Rusia y en el que China y los Estados Unidos se disputan la primacía mundial, la firma del Acuerdo de Asociación con la UE contribuiría a reafirmar el relato fundacional del Mercosur, a pesar del riesgo de que la adaptación al nuevo orden mundial y la reafirmación de los valores *mercosureños*⁷ generen posiciones divergentes entre sus miembros acerca de cómo revisar y, en su caso, reorientar, los objetivos primigenios de la organización para adecuarlos a las necesidades y percepciones de cada momento.

Por tanto, el problema habría que centrarlo en cómo debería el Mercosur seguir avanzando de manera conjunta y no en un presunto alejamiento del enfoque multilateral consustancial con la organización *mercosureña*. En la actualidad, las decisiones en el seno del Mercosur requieren unanimidad, lo que dificulta la implementación de cambios y favorece el recurso al veto. Algo que, recientemente, destacaba el ministro brasileño Guedes (Peña, 2021c)⁸ en relación con la oposición de Argentina a su propuesta de reducir el arancel común. Este asunto, junto a la apertura de negociación unilateral de acuerdos de comercio preferencial con terceros países, choca con el obstáculo de la unanimidad en la dimensión comercial del bloque, donde la posición de países como Uruguay y Brasil difieren de la argentina.

En este sentido, la carencia de liderazgos políticos fuertes en la región dificulta cualquier remodelación consensuada, sobre todo si las diferencias ideológicas prevalecen sobre una visión más pragmática, similar a la que impulsó la conclusión del Acuerdo de Asociación con la UE, cuando las posiciones de Macri y Bolsonaro finalmente confluyeron. De esta situación podría deducirse que, sin la existencia de “mecanismos efectivos y eficaces de concertación de intereses percibidos como comunes”, la modernización del Mercosur parece tener pocas opciones de llevarse a cabo (Peña, 2021c).

Relaciones del Mercosur con organizaciones internacionales

Para los objetivos de este artículo, nos interesa repasar, al menos someramente, las relaciones y vínculos del Mercosur y de sus Estados

miembros con las tres instituciones que hemos seleccionado como “muestra” del sistema multilateral: la OMC, el G20 y la ONU.

La propia concepción del Mercosur como unión aduanera justifica que, entre sus prioridades, siempre haya estado el sistema multilateral de comercio, donde los países miembros tienen una larga tradición como impulsores de su agenda, fundamentalmente a través de la OMC (Peña, 2021b), cuya 12ª Cumbre Ministerial se encuentra en estos momentos aplazada indefinidamente debido a la pandemia del COVID-19.

Pese a que el Mercosur no actúe propiamente como bloque, cabe destacar los reiterados esfuerzos por mantener una coordinación intra-bloque en la OMC, objetivo que se puso de manifiesto en particular durante las negociaciones de la Ronda de Doha. Esa coordinación ha permitido la articulación de propuestas comunes tras desempeños negociadores exitosos, que a menudo se han conjugado con los planteamientos de otras coaliciones negociadoras como el G20 (Zelicovich, 2015).

Un momento como el actual, marcado por el rediseño global del multilateralismo para hacer frente a una crisis de la globalización reforzada por una crisis pandémica, ofrece a los países del Mercosur una valiosa oportunidad para contribuir a dar forma a las nuevas realidades y tendencias del multilateralismo. La propia OMC precisará llevar a cabo un proceso de reforma tras encontrarse paralizada estos últimos años la renovación de su órgano de apelación y de su cúpula ejecutiva. Como se ha dicho, la relación entre el comercio y el desarrollo económico, con cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible e incluso al cambio climático, es ya una realidad; el propio Acuerdo de Asociación con la UE es un ejemplo de esta vinculación, de la que cabe esperar un incremento del peso de ambas organizaciones regionales en la OMC. Una OMC renovada que incluya cuestiones transversales como el medioambiente y el desarrollo sostenible, también podría alumbrar una actuación más coordinada de los miembros del Mercosur (Peña, 2021d).

Como ya hemos mencionado, otro de los foros multilaterales de mayor interés para nuestro estudio es el G20, no solo por su importancia económica y política, sino también porque tanto Argentina como Brasil son miembros de pleno derecho.

En su última cumbre, celebrada en Roma, los presidentes de Argentina y Brasil, Alberto Fernández y Jair Bolsonaro, reafirmaron la importancia que tiene para ambos países el Mercosur (EFE, 2021). Además, el hecho de que entre las prioridades del G20 esté la transición energética sostenible⁹, acentúa el compromiso de los dos Estados con este proceso, que tantas sensibilidades ha levantado en países europeos con vistas a la ratificación del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE.

En general, el G20, como foro de líderes mundiales que buscan soluciones multilaterales y estimular sus economías evitando medidas proteccionistas, supone un entorno exigente que obliga, tanto a Argentina como a Brasil, a demostrar su coherencia con los compromisos adquiridos en las cumbres anuales de este foro y en sus Acuerdos de Asociación.

El caso de Brasil genera, en este sentido, más inquietud que el de Argentina, no solo por su peso económico como duodécima economía del mundo¹⁰, sino también por las contradicciones entre sus compromisos internacionales y la actuación del ejecutivo de Bolsonaro en algunas materias, como el medioambiente.

En cualquier caso, el G20 es uno de los foros multilaterales donde más firmes se han mostrado argentinos y brasileños en su alineamiento con la cooperación internacional y los objetivos multilaterales. Las declaraciones de los presidentes de ambas naciones en la cumbre del G20 de Riad (2020) ponen de manifiesto dicho compromiso. Entonces, en plena crisis del Covid-19, Alberto Fernández afirmaba que la lucha contra la pandemia “no es una tarea solo de los gobernantes. Es una tarea colectiva de la comunidad internacional que exige suscribir un gran pacto de solidaridad global”. Por su parte, Bolsonaro destacaba que “la cooperación dentro del G20 es clave para superar la pandemia de Covid-19 y retomar el camino de la recuperación social y económica” (EFE, 2020).

En cuanto a la ONU, sus 193 miembros la convierten en la organización multilateral por excelencia. El hecho de que el Mercosur no disponga de un sistema articulado de coordinación como bloque y de que la agenda de la Asamblea General¹¹ abarque temas muy diversos, puede ayudarnos a la hora de encontrar un indicador del grado de convergencia entre las agendas internacionales de los miembros del Mercosur. Con este

propósito, analizando los votos emitidos por los Estados miembros del Mercosur en aquellas resoluciones que han requerido votación en los dos últimos años (septiembre 2019-diciembre 2021), podríamos obtener una estimación del grado de consenso interno del Mercosur en esta organización.

Los resultados de nuestro análisis¹² revelan que los cuatro países del Mercosur han votado de forma idéntica entre un 67 % y un 73 % de las veces. Si bien no existe una plena convergencia a la hora de votar, algo que tampoco ocurre con los miembros de otras organizaciones internacionales, como la UE, podemos apreciar una visión compartida, o al menos similar, de los asuntos internacionales y de cómo afrontarlos. Esta práctica, que parece consolidada, facilita el alineamiento de posiciones y podría propiciar futuras acciones conjuntas en temáticas de interés para el conjunto del Mercosur, como las relacionadas con la protección medioambiental. Sirva como precedente el apoyo de los cuatro países mercosureños a la candidatura de Venezuela para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, al que también optaba otro país latinoamericano Guatemala, en el año 2011 (*El Observador*, 2011).

De lo expuesto hasta ahora, parece concluirse que el multilateralismo representado por la OMC y el G20, ocupa un papel primordial en las relaciones internacionales de Argentina y de Brasil, y por extensión del Mercosur, al ser ambos países los motores económicos del Mercado Común regional. De igual forma, la participación de los cuatro miembros en la Asamblea General de la ONU refleja un alto grado de coincidencia en el sentido de sus votos sobre las resoluciones adoptadas.

La protección del medioambiente en el sistema multilateral

Como hemos reiterado, uno de los principales asuntos en la agenda global es la protección del medioambiente, en la que incluimos la lucha contra el cambio climático, que se ha convertido en un eje transversal en la mayor parte de las políticas a escala global. Nos proponemos seguidamente hacer un repaso de las aportaciones del sistema multilateral a este objetivo, deteniéndonos en los instrumentos

y medidas adoptadas por la comunidad internacional. En este recorrido, nos centraremos en las actuaciones del Mercosur y de sus Estados miembros, para valorar el grado de cumplimiento de sus compromisos internacionales en esta materia.

Como se ha dicho, el marco medioambiental liderado por las Naciones Unidas gira en torno al PNUMA. Al tratarse de un programa, no de una agencia, actúa como un órgano subsidiario de la Asamblea General, sin atribuciones para adoptar instrumentos legales o coordinar los acuerdos multilaterales en materia medioambiental, y sin capacidad de decisión en normas legalmente vinculantes o de imponerse a los Estados.

Especial importancia tiene la CMNUCC, impulsada por la “Cumbre de la Tierra” de Río en 1992, donde Brasil jugó un destacado papel. Su órgano superior, la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés), se reúne cada año salvo si las Partes deciden lo contrario.

Dado el tema de nuestro análisis, es particularmente reseñable el resultado de la COP21, celebrada en 2015, que alumbró el Acuerdo de París, un tratado internacional sobre el cambio climático, y como tal, jurídicamente vinculante. Los cuatro Estados mercosureños firmaron el Acuerdo junto a un total de 196 Partes.

Además de impulsar una ambiciosa agenda de esfuerzos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, el principal objetivo del Acuerdo es limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 grados, preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales.

Desde su entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016, el Acuerdo de París ha sufrido vaivenes, que incluso tambalearon su continuidad cuando, en 2020, Estados Unidos lo abandonó. La victoria electoral de Biden ante Trump facilitó la vuelta de este país –uno de los mayores emisores de CO₂ del mundo– al Acuerdo que, en estos momentos, parece haber recuperado su vigor inicial.

No obstante, el optimismo creado en torno al nuevo alineamiento entre las partes se ha visto bastante diluido tras los resultados de la última COP (COP 26), celebrada en Glasgow entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre de 2021, cuyas expectativas iniciales no se han

visto reflejadas en los compromisos finales, y donde los participantes no lograron establecer una hoja de ruta para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París.

Sin embargo, la Cumbre de Glasgow sí dejó avances interesantes en materia de cooperación medioambiental entre los Estados miembros del Mercosur. Así, el 11 de noviembre de 2021, los cuatro gobiernos anunciaban la creación de un nuevo grupo de negociación del Mercosur en materia medioambiental¹³. El grupo aprovechó la ocasión para destacar el potencial de la región para trabajar de manera coordinada ante los riesgos climáticos que afectan a las zonas más vulnerables de estos países.

Por otro lado, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los 193 miembros de las Naciones Unidas, es desde el 1 de enero de 2016 el plan de acción global para enfrentar los principales desafíos de la humanidad. Es importante destacar que

la Unión Europea fue un actor muy relevante en la elaboración de la Agenda 2030. Tras su aprobación, continuó totalmente comprometida con su implementación, tanto en sus políticas nacionales y regionales como en sus relaciones con terceros estados y organizaciones internacionales, en donde ejerce un incuestionable liderazgo. (Vergara, 2020)

En consecuencia, no es de extrañar que la Agenda 2030 se encuentre muy presente en el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE. En este, las partes reconocen al medioambiente como uno de los tres pilares del desarrollo sostenible, junto con el económico y el social. El núcleo de la Agenda 2030 son los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los cuales tres son los más directamente ligados a la dimensión medioambiental y a los recursos naturales: el ODS 13 (Acción por el Clima), el ODS 14 (Vida Submarina) y el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres).

En un primer momento, en vista de la complejidad de la Agenda 2030, que trasciende el ámbito nacional,

Mercosur aparece como un espacio institucional privilegiado, con ventajas vinculadas a los procesos de coordinación entre sus miembros. Ofrece un entramado complejo y sofisticado que facilita el establecimiento de enfoques, objetivos, compromisos y responsabilidades diferentes y compartidas. (Mercosur, 2006)

El recientemente creado grupo de Negociación del Mercosur en materia medioambiental podría suponer un importante paso adelante a nivel de coordinación en esta materia.

En lo que respecta al G20, las conclusiones de la reunión de ministros de Medio Ambiente de julio de 2021 ya parecían vaticinar la futura falta de éxito de la Cumbre de Glasgow (COP26), al no conseguirse el apoyo de países tan relevantes como Arabia Saudí, China, India o Rusia al objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5°C en este siglo (Aclima, 2021). No obstante, el alineamiento de los socios de esta organización – entre ellos Argentina y Brasil – volvió a ser patente en la declaración final tras su Cumbre Anual, donde reafirmaron “su compromiso con la aplicación plena y efectiva de la CMNUCC y del Acuerdo de París” (Consejo Europeo, 2021).

La importancia del impulso de los países más desarrollados del G20 es vital, ya que juntos son responsables del 75 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero. Preocupa la situación de Argentina, país que, de acuerdo con el estudio *Climate Transparency Report*, habría superado el pasado 2021 sus emisiones registradas en 2019, tras el estancamiento producido por la pandemia (Europa Press, 2021).

Por último, en el ámbito de la OMC, pese a su falta de competencias en materia medioambiental, es importante destacar la labor que realiza en la identificación de problemas vinculados a la relación entre el Comercio y el Medio Ambiente, principalmente en algunos Acuerdos Multilaterales. Ya en el Acuerdo de Marrakech (1994), por el que se establece la OMC, se mencionaban los objetivos de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente¹⁴. Desde entonces, la organización cuenta con un Comité de Comercio y Medio Ambiente creado tres años después de la fundación del Mercosur¹⁵.

Tras el análisis de la dimensión medioambiental en las agendas y prioridades de las Naciones Unidas, el G20 y la OMC, se podría inferir que los países miembros del Mercosur se encuentran plenamente integrados en las dinámicas multilaterales de protección del medioambiente y de lucha contra el cambio climático, estas últimas concretadas desde 2015 en los objetivos del Acuerdo de París.

El medioambiente en la agenda del Mercosur y sus Estados miembros

La magnitud de los recursos medioambientales del Mercosur y las medidas para su protección adoptadas por sus Estados miembros y por la propia organización, nos permiten calibrar el alcance de los esfuerzos necesarios para cumplir los compromisos adquiridos en el sistema de acuerdos multilaterales y vislumbrar su potencialidad para convertirse en un referente internacional en esta materia.

Así, el territorio del Mercosur constituye una reserva natural del planeta. En sus casi quince millones de kilómetros cuadrados, atesora vastos recursos naturales, con una influencia extraordinaria en los equilibrios biológicos y climáticos a escala planetaria. La protección del medio ambiente en el Mercosur repercute en el resto del mundo.

Solo Brasil alberga el 65 % de la selva amazónica, la mayor selva tropical del mundo, con un impacto vital en el ciclo del carbono y, por tanto, en el cambio climático. Esto justifica la preocupación creciente de la comunidad internacional al observar los niveles de deforestación del entorno amazónico que, solo en el período comprendido entre agosto de 2020 y julio de 2021, aumentó en un 22 %, hasta alcanzar los 13.235 kilómetros cuadrados, la cifra más alta desde el año 2006, según datos del propio gobierno brasileño¹⁶. De estos datos se desprende la trascendencia de la participación de Brasil en los acuerdos multilaterales medioambientales.

Además, en el Mercosur se encuentran algunas de las mayores reservas de agua dulce del mundo. El Acuífero Guaraní, los ríos Amazonas, de la Plata, Paraná y Paraguay son buen exponente de ello. Más allá del agua dulce, los miles de kilómetros de costa de Brasil, Uruguay y Argentina, unidos a su proximidad al mar Patagónico, hacen del Mercosur un actor clave en la gestión de los recursos pesqueros mundiales. Además, la biodiversidad asociada a las montañas es particularmente intensa en los Andes a su paso por Argentina, país donde el 30 % del territorio es montañoso.

Los países del Mercosur son sensibles a esta riqueza medioambiental y conscientes de la importancia de su protección a escala nacional, regional y global. Ya desde mediados del siglo XX se observa una

concienciación ambiental importante en la región, cuyos países han ratificado numerosos acuerdos internacionales y han adoptado medidas coherentes, aunque no siempre suficientes, con los compromisos adquiridos.

Durante la última década, los cuatro Estados miembros han desarrollado planes nacionales de adaptación, mitigación o respuesta al cambio climático. Además, cuentan con una administración y agencias especializadas en los correspondientes ministerios nacionales, junto con estructuras para involucrar a través de la educación, a los grupos de interés y a la juventud (Vergara, 2020).

Además del Acuerdo de París y de la CMNUCC, ya mencionados, los cuatro Estados son también parte de una pléyade de Acuerdos Medioambientales Multilaterales, entre los que podemos citar los siguientes:

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1951)
- Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (1951)
- Convención sobre la Diversidad Biológica (1992)
- Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), incluyendo el protocolo de Montreal para la protección de la capa de ozono

A través de estos acuerdos, participan en materias ligadas a la naturaleza, biodiversidad y cambio climático. En el caso de Brasil, hay que añadir también su participación en los siguientes tratados internacionales:

- Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (1980)
- Convención Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (1966)
- Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces (2001)

- Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (2009)
- Convenio Internacional de Maderas Tropicales (2006)

Es igualmente interesante destacar que, en materia de protección medioambiental marina, los cuatro Estados miembros (incluyendo Paraguay, pese a no tener salida natural al mar) son parte de las siguientes convenciones internacionales:

- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (1983)
- Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989)
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982)
- Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (1995)

Los Estados del Mercosur ya eran parte de todos estos acuerdos internacionales con anterioridad al Acuerdo de París o a la conclusión del Acuerdo de Asociación con la UE. A priori, como Estados parte de estos tratados, se podría deducir que los países mercosureños mantienen una integración responsable y comprometida en el sistema internacional multilateral de protección del medioambiente y de lucha contra los efectos del cambio climático. En conjunto, los cuatro países cuentan con instrumentos y con una arquitectura administrativa e institucional suficientes para desarrollar los compromisos adquiridos en estas materias. No obstante, sus decisiones no siempre han sido coherentes con los compromisos, y la falta de actuaciones firmes ha llevado a cuestionar el desempeño de algunos de estos Estados en los años más recientes. Esta apreciación se ha trasladado en ocasiones a la capacidad y a la voluntad del Mercosur como organización regional. Aun así, sectores como el de las energías renovables, del que hablaremos

más adelante, ponen de manifiesto los avances del Mercosur en la incorporación de la normativa multilateral (Stuhldreher & Morales, 2020).

Además de los esfuerzos llevados a cabo por los Estados a nivel nacional, el propio Mercosur como organización comenzó en 1992 un desarrollo institucional regional en materia medioambiental, donde destacan la creación de la Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA) y el Subgrupo de Trabajo (SGT) N° 6 de Medio Ambiente. Pese a la discontinuidad de la actividad del Mercosur en materia medioambiental, desde 2017 parecen haberse incrementado los esfuerzos por alcanzar posiciones comunes en foros internacionales, en particular en lo referente al cambio climático. En este sentido, podemos destacar la Declaración Especial de los Estados miembros y asociados sobre el compromiso con el Acuerdo de París, así como la declaración del Mercosur sobre la Agenda 2030. (Stuhldreher & Morales, 2020).

Este escenario sugiere que podemos seguir contemplando al Mercosur “como un espacio institucional privilegiado, con ventajas vinculadas a los procesos de coordinación entre sus miembros”. En este sentido, aunque se ponga en duda el compromiso de ciertos actores, conviene subrayar que algunos países, en la actualidad, en el punto de mira han liderado en el pasado los avances en materia medioambiental. Como ejemplo, Brasil albergó dos de las conferencias internacionales más importantes en materia de sostenibilidad de la historia: la Conferencia de Río para el Medioambiente y el Desarrollo de 1992 y la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Rio+20), en 2012. Además, Brasil participó activamente en las negociaciones de la Agenda 2030 y, debido a sus recursos naturales, se erige actualmente como un actor de referencia en los foros internacionales medioambientales.

Consolidar la participación e integración de los países del Mercosur en los sistemas multilaterales que se ocupan del medioambiente, así como el desarrollo de estructuras internas a nivel nacional y regional, ayudaría a reforzar el papel de la región como actor fiable y comprometido y como interlocutor imprescindible en los diferentes foros internacionales. Además, un mayor alineamiento en las posiciones de los cuatro países, pese a tener condiciones geográficas, sociales y políticas diferentes, permitiría en el futuro avanzar de manera mucho más rápida en el supuesto de que coincidan gobiernos con una mayor

afinidad ideológica. El medioambiente, por tanto, es un dominio que ofrece un importante potencial para desarrollar el proceso de integración del Mercosur y, al mismo tiempo, ocupar posiciones de liderazgo en el sistema multilateral, buscando una mayor implicación de la comunidad internacional en su protección.

La relevante presencia y participación de los miembros del Mercosur en Naciones Unidas, la OMC o el G20, unidas a otros compromisos en materia medioambiental con socios externos, como la Unión Europea, podría favorecer que los países del Mercosur trabajen de forma conjunta y más coordinada en el futuro, no solo por hacer honor a sus compromisos, sino para evitar posibles sanciones y para ocupar un puesto de liderazgo a nivel global en la gestión de estas cuestiones.

De lo expuesto hasta ahora, podemos concluir que los Estados miembros del Mercosur en su conjunto han seguido una trayectoria de alineamiento y respeto hacia las normas de protección medioambiental de carácter multilateral adoptadas en las organizaciones internacionales más representativas, y que ese compromiso se ha mantenido en lo esencial a pesar de algunas declaraciones y decisiones coyunturales, aparentemente faltas de coherencia que, sin embargo, no podemos interpretar como evidencias de un cambio hacia posiciones que cuestionen el enfoque multilateral seguido hasta el presente.

En este contexto, se aprecia cierta tendencia hacia una mayor implicación del Mercosur como organización en este área, materializada a través de declaraciones institucionales, de posiciones concertadas en los organismos internacionales y, particularmente, del Acuerdo de Asociación con la UE, que se orienta hacia una cooperación más estrecha y operativa del Mercosur con otros actores en materia medioambiental, que podría impulsar, por un lado, una mayor cohesión interna del bloque mercosureño para poder cumplir los compromisos con sus socios europeos y, por otro, una mayor aproximación a un bloque como la UE, que aspira a ser líder global en protección medioambiental y lucha contra el cambio climático a través de estrategias que priman el multilateralismo.

El Mercosur y el Acuerdo de París

Dado su alcance y actualidad como marco de las actuaciones contra el cambio climático a nivel global, nos parece importante analizar los objetivos concretos del Acuerdo de París y cómo el Mercosur aspira a conseguirlos gracias a actuaciones concretas por parte de los Estados miembros. Para ello, nos apoyaremos en la información y datos sobre el desempeño medioambiental de los Estados que nos aporta el *Climate Transparency Report* y el *Global Forest Watch*.

Así mismo, haremos referencia a algunas posiciones críticas con el Mercosur, principalmente de algunos líderes mundiales, que vienen alertando, en relación con el Acuerdo de Asociación con la UE, sobre el incumplimiento o falta de disposición de algunos países mercosureños, en particular de Brasil. Lo cierto es que el capítulo de este Acuerdo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, con abundantes referencias al Acuerdo de París, puso al bloque sudamericano en el punto de mira de los sectores productivos, grupos de interés, políticos liberales y ecologistas de algunos países europeos.

Las actuaciones medioambientales de Brasil centran la atención internacional. Los meses posteriores a la firma del Acuerdo de Asociación coincidieron con una oleada de incendios en este país, que el presidente francés Macron aprovechó para cuestionar el compromiso medioambiental brasileño. Poco después, a lo largo de 2019 y 2020, otros gobiernos europeos (Países Bajos, Bélgica, Irlanda, Austria y Polonia), a veces bajo la presión de movimientos ecologistas o grupos de interés, también anunciaron que votarían en contra de la ratificación del Acuerdo. Alemania, generalmente favorable al acuerdo, también ha planteado serias dudas (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

Estos pronunciamientos no solo proceden de países europeos.- La presidencia estadounidense de Joe Biden también recela de la política ambiental de Bolsonaro. Durante el debate presidencial, Biden propuso crear una iniciativa global de 20.000 millones de dólares para salvaguardar la Amazonia. Algo que el propio Bolsonaro rechazó (Romano et al., 2020).

El artículo 2 del Acuerdo de París declara que su objetivo es “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático”, a través de

la mitigación, la adaptación y la financiación. La labor de mitigación implica, esencialmente, reducir las emisiones para limitar el aumento de la temperatura global. Para conseguir este objetivo, cada país centrará sus esfuerzos en la reducción de las emisiones nacionales, formulando unas Contribuciones Determinadas Nacionales (CDN) que explicitan sus ambiciones. Las CDN se presentan cada cinco años a la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y simbolizan el núcleo del Acuerdo de París, con la esperanza de que los países aumenten su nivel de ambición en las sucesivas revisiones quinquenales.

Además del objetivo principal de reducir las emisiones de CO₂, el Acuerdo de París establece en su artículo 5.1 que “las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero...”, incluidos los bosques”, refiriéndose en su artículo 5.2 a la aplicación de incentivos positivos para lograrlo.

Hay que advertir que el Acuerdo de París también matiza que las metas absolutas que se esperan en la reducción de las emisiones nacionales difieran entre los países *desarrollados* y aquellos *en desarrollo*. A estos efectos, el artículo 4.4 señala que “las partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos” y el artículo 4.15 establece que “al aplicar el presente Acuerdo, las Partes deberán tomar en consideración las preocupaciones de aquellas Partes cuyas economías se vean más afectadas por las repercusiones de las medidas de respuesta, particularmente de las que sean países en desarrollo”.

La mención explícita a estos artículos responde a la necesidad de señalar que el Anexo I de la CMNUCC de 1992 recoge una lista de países *desarrollados* que tomarán la iniciativa en la mitigación del cambio climático. La Convención también recoge que “cualquiera de las Partes no incluidas en el Anexo I podrá, en su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en cualquier momento de allí en adelante, notificar al Depositario su intención de obligarse...” a las mismas contribuciones que los países incluidos en el Anexo I.

Es importante señalar que ninguno de los cuatro Estados miembros del Mercosur es considerado como un país desarrollado por el Anexo I de la Convención Marco. Por consiguiente, cabría preguntarse hasta

qué punto es cuestionable la actuación en materia medioambiental dentro del bloque regional y si, realmente, los esfuerzos dedicados al apartado del Acuerdo sobre mitigación han sido proporcionales a las capacidades de los Estados del Mercosur.

Con independencia de que los países del Mercosur sean o no considerados como países desarrollados, no podemos obviar que Brasil es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, albergando entre el 15 % y el 20 % de las especies del planeta¹⁷. Esa biodiversidad se concentra principalmente en regiones brasileñas como la Amazonia o el Cerrado y convierten a Brasil y, por ende, al Mercosur, en uno de los pilares planetarios de la lucha global contra el cambio climático y la protección del medioambiente.

Además de la conservación de las especies mencionadas, la Amazonia juega un papel vital en la regulación del clima mundial, en la producción de agua dulce y en la conservación de especies que aún no han sido descubiertas. Por otra parte, la Amazonia es un gran sumidero de carbono, que absorbe millones de toneladas de CO₂ y contribuye a frenar el cambio climático y a estabilizar el clima mundial. Ante este escenario, ciertos activistas insisten en que la selva amazónica debería ser patrimonio de todos, pues los daños a este entorno natural son una amenaza para el conjunto del planeta (Juliá, 2019).

Como ya hemos adelantado, la oleada de incendios que asoló la región llevó a numerosas personalidades y organizaciones civiles a acusar a Brasil de mentir en sus compromisos internacionales y de no hacer lo suficiente para proteger la selva amazónica. La respuesta habitual del actual presidente brasileño a estas críticas es la de acusar de injerencia externa e incluso de mentalidad colonialista a sus detractores (Rayes & Massiot, 2019).

A diferencia de Biden y otros líderes mundiales, algunos líderes de la UE parecen más condicionados por sus políticas internas y por la presión de algunos sectores locales en el sentido de no ratificar el acuerdo con el Mercosur, poniendo de relieve o sobreestimando las posibles debilidades del Acuerdo de Asociación. Más allá de la concienciación ambiental, podríamos encontrar en estas posiciones críticas incluso propósitos proteccionistas escudados tras legítimos argumentos medioambientales (Sanahuja & Rodríguez, 2021).

Con independencia de que así fuese, el informe *Ambec*¹⁸, elaborado por el Gobierno francés en 2020 o las conclusiones del Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo de diciembre de 2019 (Ghiotto & Echaide, 2019)¹⁹ justificarían una mayor atención a la situación medioambiental en los países del Mercosur, con el objetivo de evaluar hasta donde sea posible el cumplimiento o no de las normas establecidas en los foros multilaterales y asumidas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La importancia de los ecosistemas brasileños justificaría una atención aún más intensa a la actuación medioambiental de este país, sin perjuicio de la que merecen determinadas actuaciones en los restantes países del bloque.

Si ponemos en primer lugar el foco en Argentina y Brasil, por tratarse de los mayores Estados en cuanto a extensión, población y PIB y por su condición de miembros del G-20, son significativos los datos aportados por el *Climate Transparency Report 2021*, que ofrece una visión general sobre todos los países del G-20 y su transición hacia economías de cero emisiones (Climate Transparency, 2021).

En una primera lectura, es muy destacable el hecho de que el Reino Unido sea el único miembro del G-20 cuyo objetivo nacional se ajusta a una trayectoria de 1,5° C en 2030, pese a que sus políticas, acciones y financiación del clima aún no están totalmente alineadas con el objetivo. La relevancia de este dato es que países como Francia, Alemania, Estados Unidos o la propia Unión Europea no se encontrarían en estos momentos en el camino adecuado para dirigirse a un escenario en el que el ascenso de las temperaturas se limitase a 1,5° C con respecto a los niveles preindustriales. Es decir, que, de acuerdo con este informe, países que han criticado el compromiso de algunos miembros del Mercosur, no estarían tampoco haciendo honor a los suyos, pese a estar más avanzados en algunas áreas que Brasil o Argentina.

Si ampliamos el foco a indicadores concretos, como el porcentaje de renovables en la generación de energía, en el *mix* energético, el estado actualizado de sus CDN y la evaluación de sus políticas de objetivo “deforestación neta cero”, obtendremos una mejor visión del panorama actual, que ayudará a explicar las dudas que se generan en cuanto al cumplimiento futuro de los compromisos medioambientales adquiridos por la región mercosureña.

Comenzando por Brasil, este país produjo en 2020 entre el 82 % y el 84 % de su electricidad a partir de fuentes renovables, la mayoría de las cuales (el 64 %) fueron hidroeléctricas. Cabe destacar que Brasil es el segundo país del mundo productor de energía hidroeléctrica y el cuarto con capacidad instalada de energía eólica (Martino, 2018). Estos porcentajes se encuentran muy por encima de la media del G20, que es del 28,7 %. En lo que se refiere a su combinación energética, en 2020 las energías renovables constituyeron el 46 % de la misma, muy por encima de la media del G20, que es del 10 %. Los combustibles fósiles representan el 50 % de la combinación energética de Brasil, muy por debajo del 81 % del conjunto del G20 en 2020. Según estos datos, “Brasil es una potencia mundial en energías renovables, contando no sólo con herramientas legislativas y programáticas, sino también organizacionales” (Martino, 2018).

Al otro lado del río Iguazú, el caso argentino arroja también datos interesantes. A finales de 2018, el Banco Interamericano de Desarrollo calificaba a Argentina como un país “óptimo para invertir en energías renovables” y se hacía eco del objetivo del país de cubrir un 20 % de sus necesidades energéticas con energías renovables para el año 2025 (Martino, 2018). En Argentina, aproximadamente el 9,5 % de su electricidad se produjo, en 2020, a partir de fuentes renovables; incluyendo la producción hidroeléctrica, estos datos subirían a más del 30 % del total. Desde 2015, la cuota argentina ha visto un aumento significativo, principalmente en su capacidad eólica. En cuanto a la combinación energética, los combustibles fósiles representan el 85 % del suministro total de energía primaria del país, mientras que las energías renovables (excluyendo las grandes hidroeléctricas) sólo representan el 5 %.

Este primer contacto con la situación en Brasil y en Argentina pone de manifiesto los importantes avances del lado brasileño, que se ha convertido en el primer país, entre los miembros del G20, en porcentaje de energías renovables utilizadas para la producción de electricidad, por delante de las naciones europeas, incluyendo Francia, quien se encontraría por debajo de la media del grupo (Climate Transparency, 2021).

Fuera de los países del G20, los casos uruguayo y paraguayo generan conclusiones muy interesantes que, incluso, hacen del Mercosur

un ejemplo a seguir en materia de energías renovables. En el caso uruguayo, de acuerdo con el Balance Energético Nacional (BEN) de 2020, el 94 % de la generación de electricidad se produjo por energías renovables y solo el 6 % por energía fósil²⁰. Además, el 58 % de la matriz energética de Uruguay proviene de fuentes renovables, frente a un 40 % procedente de los combustibles fósiles. Es también muy destacable, el hecho de que Uruguay sea, tras Dinamarca, el segundo país del mundo en porcentaje de producción de energía eólica y solar, situándose como un referente mundial en energías renovables²¹. Un ejemplo de la transición energética del país es el hecho de que, desde la aprobación de su Plan Nacional de la Energía en 2008, Uruguay no sólo ha dejado de importar energía, sino que exporta sus excedentes a otros miembros del Mercosur, como Brasil y Argentina (Martino, 2018).

Uruguay no es un caso aislado en la región. El año 2021 se cerró con la noticia de que Paraguay se había convertido en el único país del mundo con generación de electricidad 100 % limpia y renovable, de acuerdo con la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) de Paraguay (Hernández, 2021). Además, la combinación energética de este país se basa en un 99,5 % en la capacidad hidroeléctrica²².

En síntesis, los datos aportados indican que Brasil es el mayor productor a nivel porcentual de electricidad a través de energías renovables del grupo de naciones del G20, por delante, entre otros, de Francia y del conjunto de la Unión Europea. Uruguay y Paraguay se encuentran en la vanguardia de las renovables y Argentina parece haber encontrado en la energía eólica una apuesta de futuro.

Por ende, si bien es cierto que los países del Mercosur en estos momentos no estarían en la dirección de cumplir con sus objetivos de emisiones de CO₂ en línea con los objetivos del Acuerdo de París (al igual que tampoco lo están la mayoría de los países del G20), no es menos cierto que nos encontramos con una región líder en energías renovables. Tanto la organización mercosureña como sus Estados miembros integran en sus respectivas agendas el fomento de las fuentes de energía renovable.

Precisamente, en este sector encontramos algunos de los hitos principales de la actuación del Mercosur como bloque. Entre ellos, de acuerdo con Stuhldreher & Olmos (2020) podemos citar:

- La aprobación por el Grupo del Mercado Común (GMC) de las Directrices Políticas Energéticas, en 1993;
- La firma del Acuerdo Marco de Complementación Energética Regional entre los Estados miembros y asociados (no ha sido ratificado), en 2005;
- La firma del Acuerdo Marco de Interconexión Eléctrica a nivel del bloque, el Acuerdo Marco de Interconexión Eléctrica específico entre Brasil y Uruguay, y un Memorándum de Entendimiento entre los ministros del área energética de ambos países que define las bases para el desarrollo de la interconexión eléctrica binacional y del comercio de excedentes energéticos interrumpibles entre ambos países, en 2006;
- La creación del Subgrupo de Trabajo N° 9 de Energía, que se focaliza en la generación de energía eléctrica, en 2005;
- La creación del Grupo de Trabajo especial sobre biocombustibles, que en 2007 propuso un Plan de Acción en esta materia;
- La aprobación, a propuesta del SGT N° 9, de las Directrices de Fuentes Renovables de Energía en el ámbito del Mercosur, que impulsan su inclusión gradual en las matrices nacionales;

En cuanto a las emisiones de los países del Mercosur, aunque siguen siendo bastante elevadas, sus CDN de 2016 y 2021 ponen de manifiesto una voluntad de mejora y una ambición que, en el caso argentino, le ha llevado en 2021 a proponer una contribución más exigente, actualizando la presentada en 2016²³. Por su parte, Brasil, si bien no aumentó su nivel de ambición, decidió anticipar su objetivo a largo plazo para el año 2060, al año 2050²⁴. Paraguay y Uruguay han mantenido sus CDN iniciales.

Visto lo expuesto hasta ahora, los niveles de emisión de CO₂ de los cuatro Estados miembros, sus ambiciones para reducirlos aún más en el futuro y su apuesta por las energías renovables no parecen sugerir la existencia de un cuestionamiento de estos países a las normas medioambientales establecidas en los foros multilaterales. Más bien al contrario, los países del Mercosur se encuentran en una

posición avanzada en la consecución de estos objetivos, al menos a nivel estadístico. Un análisis pormenorizado podría mostrarnos cómo determinados sectores se encuentran más lejos que otros de alcanzar sus objetivos e incluso de suponer una amenaza al medioambiente, pero en su conjunto, los países del Mercosur parecen avanzar por la senda del Acuerdo de París, siendo, los casos de Uruguay y Paraguay, ejemplos a seguir.

No obstante, cualquier tendencia es susceptible de ser revertida y la situación en torno a las emisiones de CO₂ podría empeorar si no se aplican las políticas adecuadas o si estas son inefectivas. Como indicábamos anteriormente, ciertos líderes europeos han hecho reiteradas referencias al riesgo que la deforestación supone para la región, especialmente en la selva amazónica. La deforestación y la destrucción de los sumideros de CO₂ son los principales retos que deben afrontar los países del Mercosur, en particular Brasil, para mostrarse como socios fiables y para demostrar la efectividad de sus políticas de lucha contra el cambio climático.

La deforestación de la Amazonia como indicador crítico

El Acuerdo de París no establece objetivos concretos en materia de deforestación, pese a reconocer la importancia de la conservación y mantenimiento de los bosques. De nuevo, de acuerdo con el *Climate Transparency Report* de 2021, la calificación de las políticas de Brasil cuyo objetivo es frenar la deforestación sería baja, y la de Argentina, media (Climate Transparency, 2021).

Si comparamos la disminución de la superficie arbórea de los países del Mercosur desde el año 2000 con la de algunos países que han criticado la lucha contra la deforestación en los países del bloque, podemos entender algo mejor las dudas que se generan, sobre todo la protección de un área tan sensible y vital como la Amazonia entra en juego.

En este contexto, merece una especial atención el caso de la Amazonia Legal, un espacio que incluye, no solo la selva amazónica, sino también El Cerrado y El Pantanal. De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Investigaciones Especiales (INPE, por sus siglas en

portugués), vinculado al Ministerio brasileño de Ciencia, Tecnología e Innovaciones a través del Proyecto de Seguimiento de la Deforestación en la Amazonia Legal por Satélite (Prodes), entre el 1 de agosto de 2020 y el 31 de julio de 2021, se deforestaron 13.235 km², lo que supone un aumento del 21,97% con respecto al año anterior²⁵. Estos recientes datos han causado preocupación, pues suponen la mayor cifra desde el año 2006 (BBC, 2021).

Tal situación, además de un importante impacto medioambiental negativo, ha incidido en mayor grado sobre las poblaciones indígenas. Caciques locales, contando con el apoyo de decenas de ONG locales e internacionales, instituciones internacionales y científicos del clima, han llegado a pedir a la Corte Penal Internacional que investigue por crímenes de lesa humanidad al presidente brasileño a causa de la destrucción sin medida de la selva amazónica (Giblin, 2021).

Si bien el desempeño global de Brasil parece alinearse con los objetivos medioambientales del Acuerdo de París, la situación específica de la Amazonia parece ir en contra de esos mismos objetivos. Los datos del último período continúan la tendencia que venía en aumento desde 2018 y que se ha acentuado en los años del Gobierno de Bolsonaro. Además, son el reflejo de una retórica que cuestiona abiertamente la amenaza del cambio climático e incluso los propios compromisos adquiridos en el Acuerdo de París, al menos, en lo que respecta a la Amazonia.

Ya antes de ser elegido presidente, Bolsonaro prometía en su campaña acabar con el Ministerio de Medioambiente brasileño o integrarlo en otro ministerio. De hecho, en línea con el pensamiento del expresidente estadounidense Trump, Bolsonaro ha negado el calentamiento global y dado marcha atrás en la política medioambiental brasileña iniciada en los años setenta y que se había acelerado a principio de los 2000 (Giblin, 2021).

Asimismo, desde los inicios de su gestión, el Gobierno de Bolsonaro se ha alejado del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, con la reducción de la participación de la sociedad civil en los consejos ambientales o con los recortes presupuestarios en el Ministerio de Medio Ambiente, entre otras medidas que pueden calificarse de retroceso (Tourinho Girardi, Beling Loose & Gallas Steigleder, 2020).

Estas circunstancias han fomentado las críticas internacionales al Gobierno de Bolsonaro. No deja de sorprender el hecho de que, pese a tener compromisos medioambientales muy serios sustentados en datos que corroboran una buena actuación en algunas áreas ya mencionadas, a la hora de la verdad ese comportamiento no se extienda a los sectores más sensibles tanto a nivel medioambiental como de la opinión pública, en particular a una protección efectiva de la selva amazónica. No obstante, esta parece que seguirá siendo la línea de actuación del Gobierno de Jair Bolsonaro, quien ha presentado ambiciosas propuestas en la reciente COP26 de Glasgow que, en vista de las tendencias de deforestación de la Amazonia, los incendios y las consecuentes emisiones de CO₂ a la atmósfera, parecen poco factibles a ojos de los ecologistas y que podrían ir más encaminadas a alinearse con los objetivos europeos y facilitar la ratificación del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE. Estas propuestas incluyen acabar con la deforestación ilegal en 2028 y dejar de emitir carbono a la atmósfera en 2050, exactamente los mismos objetivos que la UE (Benites, 2021a).

Ejemplo de la incoherencia entre los compromisos de Brasil y su actuación en la práctica es la noticia de enero de 2022, tan solo unos meses después de la COP26, por la cual el Gobierno de Bolsonaro anunciaba que, por recortes presupuestarios, dejaba de monitorear la deforestación en la zona de la sabana del Cerrado, la cual en 2021 sufrió la deforestación del 8 % de su superficie. Es, por tanto, cuestionable que un ejecutivo brasileño que ha reconocido que considera que la naturaleza impide el crecimiento económico, sea capaz de cumplir sus compromisos en la materia (*El Correo*, 2022).

Otra muestra de incoherencia es que el sólido compromiso en materia medioambiental manifestado por todos los líderes del G20, incluyendo a Bolsonaro, en las últimas cumbres del Grupo (Osaka, en 2019; Riad, en 2020 y Roma, en 2021) choca con las actuaciones de un Brasil

que, en 2020, aumentó sus emisiones de carbono y deforestó 10.851 kilómetros cuadrados de la selva amazónica, la mayor cifra en 12 años. En paralelo, el Gobierno de Bolsonaro ha desmantelado los organismos de inspección ambiental, hecho la vista gorda con la minería ilegal y reducido el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente, entre otras medidas. (Benites, 2021b)

Sin embargo, el hecho de que Brasil haya apoyado las diferentes iniciativas y declaraciones del G20 en materia medioambiental, pese a su discurso interno de carácter más populista, podría orientarse en el futuro hacia una actuación más pragmática por parte del país sudamericano. Las elecciones generales brasileñas, previstas para octubre de 2022, podrían generar un panorama político distinto al actual. En ese nuevo escenario, Brasil no habría perdido el ritmo marcado por las instituciones multilaterales, pese a no haber honrado todos sus compromisos. El país se encontraría inmerso en la dinámica de las prioridades actuales del multilateralismo, especialmente en materia medioambiental, y listo para activar los mecanismos necesarios para impulsar las medidas precisas, siempre y cuando exista voluntad política, sea desde el Gobierno de Bolsonaro, o desde una nueva mayoría política. Sin duda, una situación más halagüeña que la que se vaticinaba con la victoria de Bolsonaro en 2019, cuando el discurso proteccionista incluso amenazaba con una salida del Mercosur (Frenkel & Azzi, 2021)²⁶.

La Cumbre del G20 del año 2024, que se celebrará en Brasil, será una oportunidad para tomar el pulso a la situación real del país y al grado de compromiso con sus principales socios internacionales y con el multilateralismo no cortoplacista.

No hemos querido dejar de lado en este análisis la actuación de Argentina, Paraguay y Uruguay, quienes parecen despertar menos desconfianza en la comunidad internacional y que se encuentran, como hemos visto, plenamente alineados con los compromisos medioambientales establecidos por el sistema multilateral. Su papel, por separado o colectivamente, para conseguir que Mercosur tenga

una sola voz en esta materia es fundamental, compensando así el peso de Brasil, donde se concentran alrededor de las tres cuartas partes de la producción económica, la población y la superficie del Mercosur se concentran en Brasil.

Conclusiones

Un momento como el actual, marcado por el rediseño global del multilateralismo frente a una crisis de la globalización potenciada por la pandemia del COVID-19, ofrece a los países del Mercosur una valiosa oportunidad para contribuir a dar forma a las nuevas realidades y tendencias del multilateralismo. Las principales instituciones multilaterales, e incluso, el sistema internacional en su conjunto necesitan reformas que respondan a los problemas y situaciones del mundo presente y futuro. En esta encrucijada, la relación entre el comercio y la economía, con cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible y al cambio climático, es ya una realidad perentoria; el propio Acuerdo de Asociación con la UE es un buen ejemplo de esta vinculación.

Desde esta perspectiva, la notable presencia y participación de los miembros del Mercosur en las Naciones Unidas, la OMC y el G20, unidas a otros compromisos en materia medioambiental con socios externos, como la Unión Europea, podrían favorecer que los países del Mercosur intensifiquen en el futuro su trabajo conjunto y coordinado, no solo para hacer honor a sus compromisos y evitar posibles sanciones, sino también para ocupar un puesto de liderazgo a nivel global en la gestión de estas cuestiones.

No creemos que, tras analizar la actuación del Mercosur en relación con la aplicación de las normas medioambientales para cumplir con sus objetivos internacionales, podamos concluir que exista una contestación al multilateralismo, del que emanan dichas normas. Sin embargo, sí parece que Brasil está cuestionando la forma de aplicar ese enfoque multilateral que, a raíz de su actuación y de la retórica del ejecutivo de Bolsonaro, no estaría teniendo en cuenta las circunstancias particulares medioambientales y socioeconómicas, íntimamente ligadas en el caso del país sudamericano. No obstante, y a pesar de

sus discrepancias, Brasil ha reafirmado en la última Conferencia sobre Cambio Climático en Glasgow (COP26) su compromiso con la acción climática y su reconocimiento del papel de la ciencia, la agricultura y los ecosistemas en el desarrollo sostenible.

Tanto una reacción demasiado severa como una postura demasiado condescendiente por parte de la comunidad internacional ante las actuaciones de Brasil en materia medioambiental podrían agravar la crisis provocada, principalmente, por la amenaza de la deforestación y derivar en una inserción incompleta de Brasil en el sistema multilateral medioambiental. En este sentido, creemos que el Acuerdo de Asociación Mercosur-UE ofrece una valiosa oportunidad para que países desarrollados europeos impulsen la cooperación con el Mercosur en este sector, activando los compromisos contenidos en el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible del Acuerdo. Los objetivos y las políticas que viene aplicando la Unión Europea podrían ayudar a recuperar, reactivar y reforzar los mecanismos de protección del medioambiente que el Mercosur, y en particular Brasil, venía desarrollando en las últimas décadas. Además, el Acuerdo podría espolpear también un intercambio de “buenas prácticas” entre ambas regiones. En particular, en un momento en que la Comisión Europea ha anunciado su voluntad de considerar al gas y a la energía nuclear como energías “verdes” durante su transición ecológica, mientras que el Mercosur se erige como un líder asentado en energías renovables²⁷.

El medioambiente, por tanto, es una dimensión transversal que ofrece un importante potencial para desarrollar el proceso de integración del Mercosur y, al mismo tiempo, le ayudaría a ocupar posiciones de liderazgo en el sistema multilateral, buscando una mayor implicación de la comunidad internacional en su protección.

En el contexto de este trabajo, vemos el Acuerdo de Asociación Mercosur-UE como uno de los mayores exponentes del compromiso de los Estados mercosureños con sus principales socios internacionales, y el grado de cumplimiento de esos compromisos en el período tras la firma del Acuerdo, como un buen indicador del alineamiento del Mercosur con el sistema multilateral, al menos en los asuntos de protección medioambiental y desarrollo sostenible. No obstante, pese a que la inclusión de un capítulo relativo a desarrollo sostenible en el Acuerdo fortalece la garantía de que las previsiones comerciales se

alinearán con los estándares de protección ambiental y social, también se han generado dudas al respecto. En particular, en lo que se refiere al arreglo de controversias, el cual prima, a diferencia de lo estipulado para las de naturaleza comercial, una aproximación cooperativa más que coercitiva en las de naturaleza medioambiental (Giles Carnero, 2021). Esto contribuye a acrecentar la incertidumbre en algunos países europeos con respecto al grado de compromiso real y de capacidad efectiva del Mercosur, y particularmente de Brasil, para alcanzar los objetivos en este sector.

No obstante, la voluntad del Mercosur queda ampliamente recogida en el citado capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible. Así, el artículo 6 está dedicado enteramente al comercio y al cambio climático. En él, ambas partes reconocen que el cambio climático es una amenaza urgente, que debe abordarse en el marco de la CMNUCC, y que el comercio desempeña un papel vital en la consecución de sus objetivos. A su vez, el artículo 13 declara la voluntad de trabajar juntos y de aplicar el Acuerdo de París.

Pese a la paralización de su proceso de ratificación, que podría desbloquearse a medida que se supere la actual pandemia del COVID-19, y verse afectado por las elecciones en Francia o la presidencia española del Consejo de la Unión Europea (segundo semestre de 2023), el Acuerdo debería interpretarse, en sí mismo, como un indicador de la sintonía del Mercosur con los compromisos multilaterales medioambientales. Por otro lado, la suscripción de esos compromisos “empodera” al Mercosur, ya que obliga a sus Estados miembros a adaptarse en diversas áreas para poder llevarlos a cumplimiento, estimulando su proceso de integración y armonización y elevando al bloque a una posición de liderazgo a nivel mundial en materias medioambientales y de lucha contra el cambio climático.

Una cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea en este sector, apoyada en un mejor entendimiento de la coyuntura brasileña por la parte europea y en mayores compromisos o mecanismos de control del Mercosur, podría ofrecer una oportunidad. La cual, no solo impulsaría la protección del medio ambiente en el Mercosur, sino también reforzaría su posición a nivel global y servir de referente internacional en esta materia, con repercusiones en los ámbitos político, económico y social.

Pese a no existir todavía una acción conjunta o una concertación sistemática en materia medioambiental, los cuatro Estados mercosureños comparten ya objetivos y, a menudo, presentan posturas similares en los foros internacionales. Como “efecto colateral”, los compromisos medioambientales podrían actuar como un catalizador que reactive el proceso de integración del propio bloque, que en estos momentos se encuentra en la encrucijada para decidir cómo y hacia dónde dirigir su futuro.

El aparente estancamiento de la organización mercosureña no implica necesariamente que se esté produciendo una marcha atrás en su proceso de integración o una renuncia a sus principios fundacionales; entendemos, más bien, que representa una pausa para reajustar su proceso evolutivo a la nueva realidad geopolítica regional y global. La búsqueda de soluciones a los problemas medioambientales puede ser, en estos momentos, el denominador común que impulse ese proceso interno y afiance la posición del bloque regional en el sistema multilateral.

A lo largo de los próximos tres años se celebrarán elecciones en Brasil; España, un socio principal de la región, asumirá la presidencia del Consejo de la Unión Europea, y Brasil acogerá el Foro de líderes del G20. Estos acontecimientos podrían propiciar que, efectivamente, se alcance un punto de inflexión que conduzca a un reforzamiento de los compromisos medioambientales y del control de su implementación, en línea con la hoja de ruta acordada en las organizaciones multilaterales de las que los países del Mercosur son miembros y cuyos acuerdos han ratificado. La visión alternativa sería una deriva hacia fórmulas más unilaterales o bilaterales y a posturas más contestatarias, que incluso aboguen por la impugnación o moratoria de los acuerdos multilaterales, opción que creemos muy poco probable porque supondría una ruptura radical con la trayectoria seguida hasta el momento.

Tanto en un caso como en otro, habrá consecuencias para la integración del Mercosur que podría reactivarse en línea con los objetivos multilaterales, estancarse en su formato actual, o incluso ser cuestionado por sus miembros. Tendremos que estar atentos a una región que, pese a los altibajos en su trayectoria de integración y pese a quedar a veces en un aparente segundo plano, está llamada a tener un mayor protagonismo en la agenda internacional.

NOTAS

1. Ver en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/union_legal_personality.html?locale=es
2. El Consenso de Washington fue un conjunto de recomendaciones de política económica formuladas en 1989 con el objetivo de orientar a países en desarrollo hacia la liberalización del comercio exterior y del sistema financiero, reformar la intervención del estado o atraer capital extranjero. Estaba formado por el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de Estados Unidos. Ver <https://economipedia.com/definiciones/consenso-de-washington.html>
3. Ver Textos fundacionales en <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/>
4. Las organizaciones internacionales necesitan actualizaciones constantes que reafirmen el compromiso de sus miembros con el proyecto común. La arquitectura jurídica del Tratado de Asunción parece suficientemente desarrollada para servir de piedra angular sobre la que construir un relato atractivo sobre por qué y cómo las naciones de Mercosur pueden seguir avanzando juntas.
5. Fundamentalmente, durante la presidencia de Donald Trump (2017-2021), en Estados Unidos.
6. “El Mercado Común del Sur (Mercosur) enfrenta uno de los momentos de mayor tensión luego de que Uruguay... anunciará el inicio de negociaciones con China para buscar un acuerdo bilateral de Tratado de Libre Comercio (TLC)... Brasil por su parte, bajo el gobierno de Bolsonaro, respalda la idea de Uruguay y entiende en cierta forma su necesidad de abrirse al mundo”. Ver <https://www.france24.com/es/programas/el-debate/20211001-comercio-mercursos-china-uruguay-acuerdo>
7. “Los países que conforman el Mercosur comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable. Estos valores incluyen el compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate de la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad” Comisión

de Representantes Permanentes del Mercosur. Ver <https://www.cartillaciudadania.mercosur.int/intro/es>

8. “El gobierno brasilero busca modernizar el bloque económico, pero ha encontrado resistencias por parte de Argentina...nuestra posición es avanzar...No abandonaremos el Mercosur. Pero no aceptaremos el Mercosur como una herramienta ideológica. El Mercosur tiene una propuesta muy clara: es una plataforma de integración en la economía global. Si no presta este servicio lo modernizaremos, y los que estén molestos pueden irse...Brasil ha propuesto reducir el arancel externo común en un 10% para todos los productos, mientras que la Argentina defiende que sólo una parte de los bienes se incluyan en la reducción...vamos a mantenernos firmes en esa posición...Y la Argentina parece estar muy firme en una posición antagónica a la nuestra...Los desacuerdos también se refieren a la forma de tomar decisiones...Actualmente, todas las decisiones se toman por consenso entre los cuatro países miembros...Se requiere unanimidad para hacer cambios en el Mercosur y ellos los convierten en vetos...”.
9. “Mientras continuamos con el esfuerzo global para garantizar la seguridad energética, la urgente necesidad de acelerar la transición hacia fuentes de energía más limpias tendrá que ser abordada con nuevos enfoques y dimensiones, asegurando un futuro más limpio y brillante para la comunidad mundial”. Disponible en <https://g20.org/g20-presidency-of-indonesia/#priorities>
10. Ver Ranking de países con mayor producto interior bruto (PIB) estimado de 2020 a 2026. Disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/600234/ranking-de-paises-con-el-producto-interior-bruto-pib-mas-alto-en/>
11. Solo se considera la Asamblea General porque, en el período analizado, ningún miembro del Mercosur ha formado parte del Consejo de Seguridad.
12. Estudio elaborado por el autor a partir de los datos proporcionados por la ONU y accesibles en la Biblioteca Digital de Naciones Unidas: <https://digitallibrary.un.org/?ln=es>
13. Ver “Mercosur en Glasgow: los acreedores ambientales del planeta”, Mercosurabc, Disponible en <https://www.mercosurabc.com.ar/mercursosur-en-glasgow-los-acreedores-ambientales-del-planeta>

14. “Las partes en el presente Acuerdo, reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.
15. Ver “Medio ambiente: una preocupación especial”, Organización Mundial del Comercio. Disponible en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey2_s.htm
16. Ver “Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal para 2021 é de 13.235 km²”, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Gobierno de Brasil, 27 de octubre de 2021. Disponible en <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf/view>
17. Ver “La biodiversidad de Brasil recibe apoyo ‘en línea’”, Programa para el medioambiente, ONU, 28/02/2019. Disponible en <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/la-biodiversidad-de-brasil-recibe-apoyo-en-linea>
18. Ver Dispositions et effets potentiels de la partie commerciale de l’Accord d’Association entre l’Union européenne et le Mercosur en matière de développement durable. Disponible en https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2020/09/rapport_de_la_commission_devaluation_du_projet_daccord_ue_mercosur.pdf
19. “El tipo de comercio y de especialización económica que el acuerdo fomenta y que se mantiene durante décadas en el futuro no es coherente con el objetivo de neutralidad climático ni contribuye a él. Por el contrario, el TLC UE-Mercosur, en su versión actual, puede socavar fundamentalmente los esfuerzos globales para evitar el cambio climático”. Ver Ghiotto, L. & Echaide J. (2019), Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur, Berlín, The Greens/EFA in the European Parliament. Disponible en

- <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>
20. Ver Balance Energético Nacional 2020, Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay. Disponible en <https://ben.miem.gub.uy/descargas/lbalance/infografia-interactiva-2020.pdf>
 21. Ver “Pandemia y baja hidráulica influyeron en la matriz energética en 2020, de acuerdo con el Balance Energético Nacional”, Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay, 30/07/2021. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/pandemia-baja-hidraulicidad-influyeron-matriz-energetica-2020-acuerdo-balance>
 22. Ver “Estado de preparación de las energías renovables”, Resumen Ejecutivo, IRENA, 2021. Disponible en https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/Sep/IRENA_RRA_Paraguay_Summary_2021_ES.pdf?la=en&hash=0BA2C21F46669E5623E3F9F13B54D5D7DC4EFCCD
 23. La República Argentina no excederá la emisión neta de 349 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂e) en el año 2030. Esto representa una reducción en la limitación de las emisiones al 2030 del 27,7% respecto a la primera CDN presentada en 2016.
 24. Ver <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/2021%20-%20Carta%20MRE.pdf>
 25. Ver “Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal para 2021 é de 13.235 km²”, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Gobierno de Brasil, 27/10/2021. Disponible en <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf/view>
 26. “En el caso del Mercosur, si bien es cierto que Bolsonaro dejó de lado la idea –esbozada al comienzo de su mandato– de abandonar el bloque, su visión del Mercosur ha pasado a ser estrictamente utilitarista y comercialista, aun cuando ello pone en riesgo la asociación estratégica con Argentina”. Ver Frenkel, A. & Azzi, D. (2021). “Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?”, Nueva Sociedad N° 291, enero-febrero. Disponible en <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/>
 27. Ver https://cadenaser.com/ser/2022/01/01/economia/1641052274_874067.html

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aclima (2021). “Conclusiones de la reunión del G20 de medioambiente, energía y clima”, *Blog Aclima*. Disponible en <https://aclima.eu/conclusiones-de-la-reunion-del-g20-de-medio-ambiente-energia-y-clima-napoles-2021/>
- BBC (2021). “Desmatamento na Amazônia tem a maior taxa em 15 anos”, *BBC News Brasil*. Disponible en <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59341478>
- Benites, A. (2021a). “Borrell vincula el acuerdo de Mercosur a los compromisos medioambientales de Brasil”, *El País*, 5 de noviembre. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-11-05/borrell-vincula-el-acuerdo-de-mercosur-a-los-compromisos-medioambientales-de-brasil.html>
- (2021b). “Bolsonaro firma una declaración del G-20 que contradice sus tres años de gobierno”, *El País*, 4 de noviembre. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-11-04/bolsonaro-firma-una-declaracion-del-g-20-que-contradice-sus-tres-anos-de-gobierno.html>
- Botto, M. (2021). The challenges of economic integration in Latin America: Searching for consensus in contexts of globalization. The case of MERCOSUR (1991–2019). *Globalizations*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1962037>
- Bouchard C. et al. (2013). *Multilateralism in the 21st Century: Europe’s Quest for Effectiveness*, Taylor & Francis Group.
- Bradford, Colin I., & Wonhyuk L. (2011). *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*. Brookings Institution Press.
- Carbone S. (2021). “Un TLC entre Uruguay y China, de la expectativa a la realidad”. Agencia EFE, Montevideo, 9 de setiembre. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/economia/un-tlc-entre-uruguay-y-china-de-la-expectativa-a-posibilidad/20000011-4625989>
- Climate Transparency (2021). *The Climate Transparency Report 2021*. Disponible en <https://www.climate-transparency.org/g20-climate-performance/g20report2021#1531904804037-423d5c88-a7a7>

- Consejo Europeo (2021). “Cumbre del G20 en Roma (Italia), 30 y 31 de octubre de 2021”, Consejo Europeo, 30 y 31 de octubre. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2021/10/30-31/>
- EFE (2020). El G20 inicia una cumbre virtual con la vista puesta en la recuperación económica, Agencia EFE. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/economia/el-g20-inicia-una-cumbre-virtual-con-la-vista-puesta-en-recuperacion-economica/10003-4400350>
- (2021). “Presidentes de Argentina y Brasil respaldan en Roma la importancia del Mercosur”, 30 de octubre. Disponible en <https://www.efe.com/efe/america/politica/presidentes-de-argentina-y-brasil-respaldan-en-roma-la-importancia-del-mercosur/20000035-4664521>
- El Correo* (2022). “Bolsonaro deja de monitorear la deforestación de la sabana más rica en especies del mundo”, *El Correo*, 20 de enero. Disponible en <https://www.elcorreo.com/internacional/bolsonaro-deja-monitorear-deforestacion-6290923924001-20220110160511-video.html>
- El Observador* (2011). “Mercosur ratificó apoyo a Venezuela en la ONU”, *El Observador*, 11 de abril. Disponible en <https://www.elobservador.com.uy/nota/mercosur-ratifico-apoyo-a-venezuela-en-onu-20114111920>
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2021). “Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis?”, *Nueva Sociedad* N° 291, enero-febrero. Disponible en <https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/>
- García de la Cruz J.M. et al. (2010). *La integración productiva en MERCOSUR: orientaciones para la Unión Europea*. Serie de avances de investigación N°41, Fundación Carolina.
- Ghiotto, L. & Echaide J. (2019). *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*, Berlín, The Greens/EFA in the European Parliament. Disponible en <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>
- Giblin, B. (2021). “Éditorial. Où en est le Brésil?”, *Hérodote*, 2021/2 (N° 181), pp. 3-7. Disponible en <https://www.cairn.info/revue-herodote-2021-2-page-3.htm>

- Giles Carnero, R. (2021). “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”. Documentos de Trabajo N° 44 (2ª época), Fundación Carolina.
- Harlan C. (2018). *Multilateralism’s Life Cycle*, 112 AJIL 47, 50, University of Georgia School of Law.
- Hernández, F. (2021). “Paraguay anuncia que es el único país que genera energía 100 % renovable”. *Energía Hoy*, 30 de diciembre. Disponible en <https://energiahoy.com/2021/12/30/paraguay-anuncia-que-es-el-unico-pais-que-genera-energia-100-renovable/>
- Hooghe, L., T. Lenz y G. Marks (2019). *Contested world order: The delegitimation of international governance*. The Review of International Organizations
- Juliá, L. (2019). “Por qué necesitamos la Amazonia”. *La Vanguardia*, 22 de agosto. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/natural/20190822/464203885758/amazonia-amenaza-desaparicion-importancia.html>
- Martino, S. (2018). *El Mercosur en tiempos de ODS. Ideas de Integración* N° 268, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://conexionintal.iadb.org/2018/12/26/el-mercosur-en-tiempos-de-ods/>
- Mercosur (2006), *Implementación de la Agenda 2030 en los países del Mercosur*. Instituto Social del Mercosur, p. 8, Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/implementacion_ods_mercosur.pdf
- Mondelli, M. (2018). *Regionalismo Sudamericano: una mirada complementaria desde MERCOSUR*. Belo Horizonte, Estudos internacionais, v.6 n.1 (2018), pp .44 – 64.
- Newman, E., Thakur, R.C. & Tirman, J. (2006). *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, APA 7ª edición (American Psychological Assoc.).
- Peña, F. (2021a). “Algunas ideas para sacar al Mercosur del estancamiento”, diario *Clarín*, 1 de agosto. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2021-08-01-sacar-mercosur-estancamiento>

- Peña, F. (2021b). ¿Habrá llegado la hora de modificar el tratado de Asunción? Las opciones para adaptar el Mercosur a nuevas realidades globales y regionales. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2021-08-trato-de-asuncion>
- Peña, F. (2021c). *La construcción del necesario consenso: ¿Es un verdadero punto débil para el funcionamiento futuro del Mercosur?*. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2021-10-construccion-consensos-mercosur>
- Peña, F. (2021d). Las alianzas interregionales y el comercio global. Su importancia en el ámbito de una OMC renovada que resulte fortalecida, Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2021-05-alianza-interregionales-comercio-global>
- Rayes, C. & Massiot, A (2019). L'Amazonie brûle, Macron s'enflamme. *Libération*, 23 de agosto. Disponible en https://www.liberation.fr/planete/2019/08/23/l-amazonie-brule-macron-s-enflamme_1744969/
- Romano, S., García Fernández, A., Lajtman, T. & Tirado, A. (2020). *Biden en América Latina: cambios y continuidades*, Celag. Disponible en <https://www.celag.org/biden-en-america-latina-cambios-y-continuidades/>
- Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J.D. (2021). “El Acuerdo Mercosur- Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, transformación productiva y la transición social y ecológica”. Análisis Carolina. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: Crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Ed.). *Seguridad internacional y democracia: Guerras, militarización y fronteras* (CEIPAZ).
- Serbin, A., Martínez, L. & Ramanzini Junior, H. (cords.) (2012). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. CRIES-CEHSEU-IEEI-INEU.
- Stuhldreher, A., & Morales Olmos, V. (2020). “Sustainable development, climate change and energy trade in the regional context of MERCOSUR”. *Latin American Journal of Trade Policy*, 2(5), 65 - 82.

doi:10.5354/0719-9368.2019.56350

- Terry-Armstrong, N. (2015). *G20: G Who?!* BusiDate, [s. l.], v. 23, n. 1, pp. 2-3.
- Tourinho Girardi, I.M., Beling Loose, E., Gallas Steigleder, D. (2020). *Novos rumos da cobertura ambiental brasileira: um estudo a partir do Jornal Nacional*, Trayectorias Humanas Trascontinentales.
- Van Klaveren, A. (2010). “La crisis del multilateralismo y América Latina”. Análisis Carolina, Fundación Carolina.
- Vergara Pérez, G. (2020). *The contribution of the EU-Mercosur Association Agreement to environmental sustainability. An approach based on the improvement capability paradigm*, Thesis, College of Europe. Disponible en <https://www.coleurope.eu/research/college-libraries/bruges-library>
- Zelicovich, J. (2015). “Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del Mercosur (1991-2005)”. *Revista Integración y Cooperación Internacional* n°21.

RESUMEN

La aplicación de las normas medioambientales emanadas de las organizaciones multilaterales en las que se integran los Estados miembros del Mercosur ofrece una oportunidad para verificar la prevalencia de una visión multilateralista, tanto en las políticas internas de los cuatro países del Mercosur como en su relación con terceros actores. En particular, la firma del Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la Unión Europea puede verse como paradigma del compromiso de la región con la protección del medioambiente, debido a los exigentes estándares recogidos en el Acuerdo.

No obstante, el Mercosur no ha sido ajeno a los movimientos que a nivel global han cuestionado el sistema multilateral. Voces críticas con la actuación del Mercosur, en particular de Brasil, a la hora de promover la protección del medioambiente arrojan dudas sobre un desempeño global que, a priori, se muestra en línea con los compromisos adquiridos por los Estados miembros en esta materia.

Este artículo revisa, en clave medioambiental, la aportación de tres organismos multilaterales, ONU, G20 y OMC, que desempeñan un papel relevante en la protección del medioambiente y en el establecimiento de estándares internacionales. Sobre esta base, se analiza la inserción e interacción de los Estados miembros del Mercosur en estas instituciones para, en último término, hacer un seguimiento del desempeño en materia medioambiental de los países del Mercosur en relación con los compromisos adquiridos. Los resultados obtenidos nos permitirán estimar el grado de alineamiento de estos países con las normas multilaterales que afectan al medioambiente.

La urgencia, a nivel internacional, de reaccionar a las consecuencias del cambio climático; la importancia comercial de la región para las grandes potencias globales; los celos ante la actuación de algunos países del Mercosur en materia de protección medioambiental, así como el replanteamiento de su futuro por parte del Mercosur justificarían, en nuestra opinión, el interés de este artículo. Sus conclusiones pueden ayudar a entender las posibles tendencias y dinámicas que se desarrollen en uno de los pocos procesos de integración latinoamericanos que, a pesar de crisis y períodos de aparente ralentización, sigue ofreciendo un elevado potencial para la integración entre sus miembros y la apuesta por el multilateralismo como forma de entender las relaciones entre Estados.

ABSTRACT

The application of the environmental regulations emanating from the multilateral organizations in which the Mercosur member states are integrated, offer an opportunity to verify the prevalence of a multilateralist vision, both in the internal policies of the four Mercosur countries and in their relationship with third parties. In particular, the signing of the Association Agreement between Mercosur and the European Union can be seen as a paradigm of the region's commitment to protecting the environment, due to the demanding standards set forth in the Agreement.

However, Mercosur has not been immune to the movements that have questioned the multilateral system at a global level. Critical voices against Mercosur's actions, particularly Brazil's, when promoting environmental protection cast doubts on a global performance that,

a priori, appears to be in line with the commitments made by the Member States.

This article reviews, from an environmental point of view, the contribution of three multilateral organizations, the UN, G20 and WTO, which play a relevant role in protecting the environment and in establishing international standards. On this basis, the insertion and interaction of the Mercosur member states in these institutions is analyzed in order, ultimately, to monitor the environmental performance of the Mercosur countries in relation to the commitments made. The results obtained will allow us to estimate the degree of alignment of these countries with the multilateral regulations that affect the environment.

The urgency, at the international level, to react to the consequences of climate change; the commercial importance of the region for the great global powers; the misgivings about the actions of some Mercosur countries in terms of environmental protection, as well as the rethinking of their future by Mercosur would justify, in our opinion, the interest of this article. Its conclusions can help to understand the possible trends and dynamics that develop in one of the few Latin American integration processes that, despite crises and periods of apparent slowdown, continue to offer high potential for integration among its members and the commitment to multilateralism as a way of understanding relations between states.

RESUMO

A aplicação das normas ambientais emanadas das organizações multilaterais, nas quais os Estados membros do Mercosul estão integrados, oferece uma oportunidade para aferir a prevalência de uma visão multilateralista, tanto nas políticas internas dos quatro países do Mercosul como nas suas relações com terceiros atores. Em particular, a assinatura do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia pode ser vista como um paradigma do compromisso da região com a proteção ambiental, devido aos exigentes padrões estabelecidos no Acordo.

No entanto, o Mercosul não tem ficado alheio aos movimentos globais que questionam o sistema multilateral. Vozes críticas para com as ações do Mercosul, particularmente as do Brasil, na hora de alavancar a proteção ambiental lançam dúvidas sobre o desempenho global que, a priori, está alinhado com os compromissos assumidos nesta área pelos Estados membros.

Este artigo analisa, de uma perspectiva ambiental, a contribuição de três organizações multilaterais - ONU, G20 e OMC - que desempenham um papel importante na proteção ambiental e no estabelecimento de padrões internacionais. Seguindo esta diretriz, far-se-á uma análise da inserção e interação dos Estados membros do Mercosul com estas organizações, para em última instância, fazer o seguimento do desempenho dos países do Mercosul em matéria ambiental em vista dos compromissos que assumiram. Os resultados obtidos permitirão que estimemos o grau de alinhamento desses países com as normas multilaterais que afetam o meio ambiente.

A urgência, em nível internacional, de reagir às consequências das mudanças climáticas, a importância comercial da região para as grandes potências mundiais, as apreensões diante das ações de alguns países do Mercosul no tocante à proteção ambiental; bem como a reavaliação do Mercosul sobre o seu futuro, justificariam, em nossa opinião, o interesse deste artigo. Suas conclusões podem ajudar a compreender as possíveis tendências e dinâmicas que se desenvolvam num dos poucos processos de integração latino-americana que, apesar das crises e períodos de aparente estagnação, continua a oferecer um elevado potencial de integração entre os seus membros e a aposta pelo multilateralismo como modo de compreender as relações entre Estados.



Possible new agreements with Central America and wider Latin America and Africa

Don Charles

Introduction

From 1947, when the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was formed, to the present, there have been eight rounds of multilateral trade liberalization. Under the multilateral process, countries around the world met, and gradually agreed to reduce barriers to trade. This helped remove excessive protectionist policies held by different countries, and encouraged the growth of international trade globally.

At the Uruguay Round of Multilateral Trade Liberalization, the conference stalled on the issue of agriculture. There was also contention around the treatment of several issues that affected agriculture trade, namely market access, anti-dumping rules, and producer subsidies. Although the Uruguay Round, completed in 1994, is considered a failure, it led to the formation of the World Trade Organization (WTO) (WTO 2010).

The next multilateral round was launched in Doha, Qatar (hence the reason why it is called the Doha Rounds). However, there was contention on agricultural issues, especially on cotton, and on the Singapore issues. Given the deadlock of the Doha Rounds, countries have moved towards regional trade liberalization, where preferential trade is negotiated between trading blocs to liberalize trade (WTO 2010).

Regional trade agreements differ in structure and in the issues that they negotiate, nevertheless, they have a common goal: to increase the gains from international trade by the mutual reduction of trade barriers between trading partners. A key premise of regional trade arrangements is that neighboring countries bear similarities, such as culture, language, and similar economic history. Thus, the similarity may act as a bond to help the countries expand trade more quickly than countries separated by great geographical distances. Furthermore, regional trade liberalization gives neighboring countries the option to unite as a bloc, then collectively negotiate preferential trading arrangements with other trading blocs. This approach grants countries more negotiating power. Indeed, it is easier for small groups of neighboring countries to agree upon ways to reduce trade barriers rather than 140 dissimilar countries to do so through a broad multilateral trade round.

All Caribbean Community (CARICOM) Member States, with the exception of the Bahamas and Montserrat, are members of the World Trade Organization (WTO), and have also adopted the regional approach to trade liberalization (McLean and Singh 2018).

Trinidad and Tobago (T&T), the southernmost island country in the Caribbean, is also a CARICOM Member State. CARICOM is a customs union, while the CARICOM Single Market Economy (CSME) is a common market. The CARICOM Member States also unite as a trading bloc to negotiate bilateral and regional trading agreements with extra-regional trading partners.

CARICOM has successfully negotiated bilateral trading agreements with several extra-regional partners, namely Venezuela (1993), Colombia (1994), Cuba (2000), Dominican Republic (2001), and Costa Rica (2004). CARIFORUM, has also negotiated a regional trade agreement with the European Union (EU), namely, the Economic Partnership Agreement (EPA) (2008).

T&T has also negotiated bilateral partial scope trade agreements with several countries, namely, Panama (2013), Guatemala (2015), El Salvador (2015), and Chile (2020).

T&T has bilateral investment agreements with France (1993), the United Kingdom (UK) (1993), the United States (US) (1994), Canada (1995), Cuba (1999), Spain (1999), China (2002), the Republic of Korea (2002), Germany (2006), Mexico (2006), India (2007), Switzerland (2010), and Guatemala (2013) (IPH 2020).

T&T also benefits from unreciprocated preferential trade with the US, through the Caribbean Basin Initiative (CBI), and Canada through the Caribbean-Canada Trade Agreement (CARIBCAN). Both one-way unreciprocated preferential trade agreements require a waiver from the WTO.

Indeed, although T&T is a small country with a GDP of approximately 24.27 billion USD in 2019, the country has demonstrated its openness and willingness to participate in preferential trade. Preferential trade gives the country more market access, and greater opportunities to generate gains from international trade.

As T&T aspires to generate more economic growth from international trade, it can look towards new markets. For instance, it may consider new markets in Central America, South America, and even Africa.

The objective of this study is to analyze Trinidad and Tobago's trade with Central America, South America, and Africa and determine if a possible new trade agreement is net welfare increasing for T&T.

The rest of the paper is organized as follows. Section 2 will give a review of the literature on economic integration and the welfare effects of regional trade agreements. Section 3 will assess T&T's trade with Central America. Section 4 will examine T&T's trade with South America. This is followed by an examination of T&T's trade with Africa in Section 5. Section 6 highlights T&T's export strength. Section 7 reveals the result of a partial equilibrium model which estimated the welfare effects of potential regional trade agreements. Section 8 furnishes a discussion. Section 9 concludes with policy recommendations.

2.0 Literature Review

Regionalism, which is trade liberalization through the formation of regional preferential trade agreements, as described by Bhagwati (1991), has occurred in three waves: first, second, and third. The first wave the early preferential trade agreements, formed from the 1950s that covered goods trade. In fact, the formation of the European Economic Community (EEC) marked the start of the first wave. This first wave was 'shallow' and covered the reduction of tariff barriers to goods trade (Rojid 2006).

Why should countries form regional trade agreements? Do countries truly benefit from regional trade agreements? The aforementioned questions are old questions that were addressed from as early as the work of Viner (1950).

In regional preferential trade agreements, member countries grant preferential market access to each other. In other words, they reduce or totally eliminate the tariff and quota barriers placed on the trade of goods between each other. However, the trade also becomes discriminatory. In other words, tariffs and quotas are reduced between the members but they are imposed on non-members. The resulting effect of the trade discrimination is the increase in trade between the member countries, an effect that is referred to as trade creation. Additionally, there may be a decrease in trade with the non-member countries, an effect that is referred to as trade diversion. Viner (1950) argued that a preferential trade agreement would be net welfare increasing if the effects of trade creation outstrip the effects of trade diversion. Importantly, the message from the Vinerian approach was that preferential trade agreements, as distinct from nondiscriminatory trade liberalization, had the potential to diminish the economic welfare of member countries.

One of the more common arguments about which country pairs will find preferential trade agreements to be net welfare increasing for both groups of trading partners is the natural trading partner hypothesis. The natural trading partner hypothesis, in which Lipsey (1960) builds upon the work of Viner (1950), argues that international trade between countries in a region can have more trade creation effects than trade diversion effects, and thus can be more welfare increasing. This occurs

because the trade diversion is limited to the products the countries already import from outside the region.

Lipsey (1960, p. 508) asserts

“given a country’s volume of international trade, a customs union is more likely to raise welfare the higher is the proportion of trade with the country’s union partner and the lower the proportion with the outside world.”

He then goes on to state

“a customs union is more likely to raise welfare the lower is the total volume of foreign trade, for the lower is foreign trade, the lower must be purchases from the outside world relative to purchases of domestic commodities. This means that the sort of countries who ought to form customs unions are those doing a high proportion of their foreign trade with their union partner, and making a high proportion of their total expenditure on domestic trade. Countries which are likely to lose from a customs union, on the other hand, are those countries in which a low proportion of total trade is domestic, especially if the customs union does not include a high proportion of their foreign trade.” (Lipsey 1960, pp. 508-509).

Wonnacott and Lutz (1989) argue that if countries are natural trading partners, then the effects of trade creation will outstrip the effects of trade diversion and thus the preferential trade agreement would be beneficial to all members. The key criteria to establish the natural trading partners was the volume of trade between the countries, and the geographic distance or transport cost between the countries. This argument was reinforced by Krugman (1991) and Frankel et al. (1995).

As first argued in Panagariya (1995) and reinforced by Bhagwati and Panagariya (1996b), this view is untenable to determine natural trading partners, since a high initial volume of trade between countries can result in huge tariff revenue loss for the government. Therefore, the formation of the preferential trade agreement causes a tariff revenue redistribution from the government to consumers in the form of consumer surplus. Secondly, the volume of trade does not necessarily suggest that trading partners are ‘natural’ since a high volume of trade may be the consequence of trade preferences.

Bhagwati et al. (1999) emphasized on whether preferential trading agreements were “building blocks” or “stumbling blocks” to liberalized

trade. They argued that if a PTA expands its membership, it may increase welfare, and thus will be a building block. Alternatively, a preferential trade agreement can be seen as a building block if by adding new members it gradually liberalizes trade.

Otherwise, the preferential trade agreement would be a stumbling block. This frame of thought was popular in the second wave of regionalism, which started when the United States formed free trade agreements with Canada under the Canada–United States Free Trade Agreement (CUSFTA), and Mexico under North American Free Trade Agreement (NAFTA) (Rojid 2006). The second wave of regionalism was deeper than the first wave as it included issues such as rules of origin (limiting trade creation and encouraging trade diversion), non-tariff barriers, and other nontraditional areas (e.g. competition policy) into preferential trade agreements (Bhagwati and Panagariya 1996a, b; Rojid 2006).

The earliest study making the connection between geographic proximity or transport cost and trade liberalization is Johnson (1962). He remarked

“If the separate markets of various members are divided by serious geographical barriers which require high transport costs to overcome them, the enlargement of the market may be more apparent than real.” (cited in Bhagwati and Panagariya 1996b, p. 19).

Johnson (*ibid*) seemed to be arguing that that trade liberalization may be meaningless if high transport costs prevented trade from breaking out (Bhagwati and Panagariya 1996b).

Wonnacott and Lutz (1989) argue that since a close geographic proximity between countries may increase the trade between them, due to lower transport costs, a preferential trading agreement between the countries would have lower trade diversion effects. Thus the close countries would be natural trading partners as the gains from freeing intra-regional trade will be larger and the losses of reducing interregional trade will be smaller (Schiff 2001).

Bhagwati et al. (1998) acknowledged that trade liberalization between countries can be limited due to large geographic distance and high transportation costs. But a close geographic distance and

low transportation costs do not automatically translate into natural trading partners.

The third wave of regionalism commenced in the 1990s, and marks a period with a sharp uprising in the number of preferential trading agreements globally (Bhagwati and Panagariya 1996b; Rojid 2006). As previously mentioned, this growth in preferential trade agreements is the consequence of the present Doha Rounds of multilateral trade liberalization being stalled, and the preferential trade option being the feasible alternative to liberalize trade between countries.

In this third wave regionalism era, Schiff (2001) proposes a new justification for regional trade liberalization. Schiff (2001) remarked that

“Adherents to the “natural trading partner” hypothesis argue that forming a PTA is more likely to raise welfare if member countries already trade disproportionately with each other. Opponents of the hypothesis claim that the opposite is true: welfare is likely to be higher if member countries trade less with each other. This paper shows that neither analysis is correct and that the “natural trading partner” hypothesis can be rescued if it is redefined in terms of complementarity or substitutability rather than in terms of volume of trade.” (p. 245).

Thus, Schiff (*ibid*) emphasizes the importance of trade complementarity as the key criteria to determine if countries are natural trading partners and may benefit from a preferential trade agreement.

Schiff (1999) used a partial equilibrium model to prove that a small home country is better off as being a small member of a large bloc than as a large member of a small bloc. He also demonstrated that the key factors that determine the welfare effects of a preferential trade area are the size of the tariff on the goods, and the elasticity of the demand for the imports.

From a review of the literature, it can be revealed that a partial equilibrium model can be used to determine the welfare effects of a trade agreement. The literature emphasizes the importance of examining trade creation and trade diversion to estimate the welfare effects. Additionally, trade complementarity, the size of the tariff on the goods, and the elasticity of the demand for the imports are relevant determinants of the welfare effect of a preferential trade agreement. As a result, these concepts will be considered in the analysis of the

potential welfare effects of a preferential trade agreement between T&T and other regions, namely Central America, South America, and Africa.

3.0 Assessment of T&T's trade with Central America

T&T has enjoyed a positive balance of trade, or a balance of trade surplus with Central America for many years. In the year 2000 T&T exported TT\$1,258,977,503 worth of products to Central America. This value fluctuated over the years, as it declined to TT\$415,663,263 in 2004, jumped to TT\$2,611,132,788 in 2008, contrast to TT\$910,228,014 in 2009, increase to TT\$2,272,837,338 in 2010, decline to TT\$825,388,078 in 2012, rebound to TT\$4,376,710,715 in 2013, then drop to TT\$406,318,848 in 2016. Indeed, T&T's exports to Central America displayed strong volatility over the past two decades.

T&T's imports from Central America were more stable. It gradually grew from TT\$194,345,475 in 2000 to a peak of TT\$ 1,457,059,604 in 2012, then declining to TT\$816,451,652 in 2013 where it has remained relatively constant thereafter.

T&T's imports from the Central American market has been less than 2% for the entire 2000 to 2019 period. Less than 5% of T&T's total exports go to the Central American market. These low import and export shares suggest that presently, the Central American market is not an important market for T&T.

The number 1 exported product from T&T to Central America is petroleum and petroleum products, with a trade value of approximately TT\$624 million. This is followed by fertilizers, with a trade value of TT\$125 million, then paper products with a trade value of TT\$82 million. Collectively, these 3 product groups accounted for 77% of T&T's exports to Central America in 2019.

Notably, the trade of hydrocarbon natural resources and their downstream products (crude oil, natural gas, refined petroleum products, and fertilizers) are typically not covered by trade agreements.

4.0 Assessment of T&T's trade with South America

T&T experienced a negative balance of trade with South America over the 2000 to 2012 period. Over the 2013 to 2019 period, T&T held a small but positive balance of trade with the South American market.

In contrast to the Central American market, the South American market is more important for T&T. This is reflected in the import and export shares. T&T imported approximately 30% of its total imports from Central America in 2000. Over the next 19 years, this import share gradually declined to 6.35% by 2019.

Over the 2000 to 2009 period, T&T exported less than 5% of its total exports to the South American market. From 2010 onwards, there was a gradual increase in the exports, reaching a peak of 21% in 2015. This export share gradually declined to 8.78% in 2019.

The change in the export share to the South American market reflects the change in T&T's natural gas trade. At the inception of the Atlantic LNG natural gas export project in 1999, approximately 70% of T&T's liquefied natural gas (LNG) was targeted at the North American market, 20% went to Latin American importers, and the remaining 10% was targeted at Spain in the European market (McLean et al. 2021). The US was the main importer in the North American market. However, the US experienced the shale gas revolution from the mid-2000s, causing it to become energy self-sufficient and reducing its need to import gas. Subsequently, T&T responded by diversifying its natural gas export base.

Petroleum exports was T&T's number 1 export to the South American market, followed by natural gas exports at number 2, then inorganic chemicals at number 3. Collectively, the top 3 exported product groups accounted for 80% of T&T's total exports to the South American market.

5.0 Assessment of T&T's Trade with Africa

T&T's trade with Africa was characterized by a balance of trade deficit over the 2000 to 2019 period. T&T's imports from Africa increased

until reaching a maximum of approximately TT\$14,890 million in 2014. From 2015 onwards, there was a steady decline in T&T's imports from Africa. In comparison, T&T's exports to Africa have historically been less than TT\$4 billion over the entire 2000 to 2019 period.

Similar to the Central American market, the import and export shares suggest that the African market is presently not a major market for T&T. In 2000, T&T's import share for goods from Africa was 3.93%. This suggested that only 3.93% of T&T's total imports were sourced from the African region. By the year 2014, the import share managed to increase to a maximum of 20.67%. From 2015 onwards, T&T's import share from Africa was on a steady decline. In comparison, T&T's export share to Africa was less than 5% for the entire period. This highlights that Africa is not an important destination market for T&T's exports.

T&T's top products exported to Africa include inorganic chemicals, natural gas, and petroleum products. Therefore, the energy products also dominate T&T's exports to Africa.

Although Africa is approximately 10,801 km away from T&T, which is further than 1,244 km of South America, and 2,662 km of Central America, it has a population of 1.216 billion. In comparison, South America has a population of 422.5 million, and Central America a population of approximately 47.5 million. Therefore, Africa is the larger market and has more opportunities.

6.0 T&T Exports Strength

To assess T&T's relative export strength, the International Revealed Comparative Advantage (IRCA) index is used.

The IRCA is computed for all T&T export products using SITC revision 4 double-digit data. The results are as follows:

(SITC 11) Beverages – IRCA of 1.19;

(SITC 33) Petroleum and related products – IRCA of 2.14;

(SITC 34) Natural gas – IRCA of 28.50;

(SITC 51) Organic chemicals – IRCA of 6.91;

(SITC 56) Fertilizers – IRCA of 15.43;

(SITC 67) Iron and steel – IRCA of 3.19.

T&T has comparative advantage in the aforementioned products. These products are also among T&T's top exports. These results suggest that T&T's trade being driven by its energy endowments, and thus exhibiting Heckscher-Ohlin type trade.

7.0 Results of the Partial Equilibrium Model

The partial equilibrium model was used to estimate the welfare effects of potential preferential trade agreements between T&T and Africa, South America, and Central America.

In summary, the value of T&T's imports in 2019 from CARICOM, Africa, South America, and Central America were US\$783,909,012, US\$123,548,948, US\$2,713,998,382, and US\$708,318,320 respectively.

The preferential trade agreement may cause an increase in imports from Africa, South America, and Central America. This will be the trade creation effects, stipulated in the imperfect substitution case of the Greenaway and Milner (2003) model. See Appendix for greater details. However, there will be trade diversion effects resulting in a decrease in imports from CARICOM the intra-regional partner. Using data up to 2019, the trade diversion effects for CARICOM are estimated to be US\$252,200,251. In other words, the estimated loss in imports from CARICOM is estimated to be US\$252,200,251.

The trade creation, which is the increase in imports from the extra-regional trading partner due to the preferential trade agreement, for Africa is estimated to be \$83,149,063. The trade creation for a potential preferential trade agreement with South America is estimated to be \$825,059,095. The trade creation from a potential trade agreement with Central America is estimated to be TT\$432,390,576.

The change in welfare from a potential preferential trade agreement with Africa is estimated to be TT\$2,554,855,748. In other words, after considering the potential gains from the increase in consumer surplus from the lower prices, the increase in imports, and the change in tax revenue, the estimated net welfare gain of the preferential trade agreement between T&T and Africa is TT\$2,554,855,748. This positive value suggested that the preferential trade agreement is net welfare increasing, and T&T may benefit from signing a preferential trade agreement with Africa.

The potential welfare effect of a preferential trade agreement between T&T and South America is TT\$2,435,227,485. The estimated welfare effect of a potential preferential trade agreement between T&T and Central America is TT\$2,495,766,200. Therefore, the preferential trade agreements have the potential to increase the welfare in T&T. Here, welfare refers to the net effect of the increase in consumer surplus, the increase in imports, and the change in tariff revenue.

8.0 Discussion of Relevant Trade Issues

There are several issues that will arise in the consideration of preferential trade between T&T, and any of the external regions (Africa, South America, and Central America).

8.1 Type of Trade Liberalization

Perhaps one of the first issues to consider is to determine the extent to trade liberalization. Several options are available. First, is a partial scope agreement where the tariff is reduced or removed only on a few specific commodities. The second option is a preferential trade agreement where the tariff is reduced on a selected range of goods traded between countries. The third is a full free trade agreement where the tariffs are removed on all traded goods between the partner countries. The fourth option includes deeper trade integration, where the partner countries may consider the liberalization of the movement of labour to form a common market. The fifth is where countries consider the liberalization of trade, as well as the development of a common

currency to form a currency union. The sixth is where partner countries may decide to liberalize trade, join currencies, and synchronize the implementation of economic policy through the formation of an economic union. Finally, the last form of economic integration is where trade is liberalized, a common currency is developed, there is a common economic policy, and a common government to rule the region in a political union.

As previously mentioned, T&T is presently a CARICOM Member State. Through the revised Treaty of Chaguaramas, the CSME is a common market that is supposed to facilitate the free movement of labour among selective groups of skilled professionals in the region. T&T also negotiates preferential trading agreements with other regions or large trading partners as part of CARICOM. This is practiced since the principle of non-discrimination enshrined in the WTO mandates the same preferential treatment to be offered to its regional partners. In other words, since T&T is a member of CARICOM which is a customs union, then it must apply the common external tariff (CET) on all non-custom union trading partners. If it offers greater preferences to another region that it has a preferential agreement with, then the WTO's principle of non-discrimination mandates that it also extends the same preferences to the other CARICOM Member States.

Alternatively, T&T engages in negotiations with different countries and signs partial scope trade agreements in specific commodities. This is possible since the partial scope is so limited that it does not cover the goods which are covered by the CARICOM agreement. A recent example of this can be seen in the signing of the General Framework Agreement for the commencement of negotiations of a Partial Scope Trade Agreement between the Republic of Trinidad and Tobago and the Republic of Chile in October 2020 (MTI 2020). The Partial Scope Trade Agreement is intended to cover T&T's trade in natural gas with Chile.

Therefore, it would be rational for T&T to consider the negotiation of a partial scope trade agreement with countries in Africa, South America, and Central America. It would also be rational for T&T to consider the negotiation in a partial scope trade agreement in only the product groups that it has strength. Since energy products are not typically covered by trade agreements, the potential product

groups could include beverages, tobacco products, and agro-processed products. Additionally, T&T can also consider manufactured goods that may have niches.

8.2 Reciprocated or Unreciprocated Trade

Another important issue that will be relevant in the negotiation of any preferential trade between T&T, and the regions (Africa, South America, and Central America) is the form of trade preferences. More clearly expressed, T&T would need to consider if it is interested in reciprocated or unreciprocated preferential trade.

T&T's preferential trade with its larger trading partners was traditionally of the unreciprocated form. This was the case for T&T's trade with European countries (as part of the African Caribbean and Pacific (ACP) country bloc) in the Lomé Agreements, T&T's trade with the US under the Caribbean Basin Initiative (CBI), and T&T's trade with Canada under the Caribbean-Canada Trade Agreement (CARIBCAN). Notably, the regional trading partners of the aforementioned agreements were developed countries.

If T&T considers the negotiation of a preferential trade agreement with Africa, South America, or Central America, it would be negotiating with developing countries. Subsequently, T&T will not be eligible for any WTO waiver on special and differential treatment since both country blocs would consist of developing countries. Therefore, to be WTO compatible, the preferential trade agreement would have to be reciprocated.

As previously mentioned, T&T has a comparative advantage in the production and export of agro-processed products, beverages, and tobacco. Africa, South America, and Central America are known to be strong in the production of primary agricultural commodities. Therefore, the discussion of any potential partial scope trade agreement between T&T and the aforementioned regions may be centered around T&T's export of agro-processed products, beverages, and tobacco, and T&T's import of primary agriculture commodities from the aforementioned regions. The trade negotiations will be centered

around reciprocity where preferential access is granted to T&T in exchange for preferential access into T&T's market.

8.3 Rules of Origin and Cumulation of Origin

Africa is comprised of 54 countries. South America is comprised of 14 countries. Central America is comprised of 7 countries. Additionally, the production of final products often requires factor inputs from other countries. This raises an important issue regarding the rules of origin.

Rules of origin are the criteria needed to determine the economic nationality or country of origin of a traded product, which in turn determines if the product is eligible for preferential treatment or not. The application of rules of origin can be very simple if 100% of a product is produced in a country. This would be the case if all the inputs required to produce a product are also produced locally. However, in today's world, global value chains are used to produce products. Different raw materials are sourced from different countries, and in some instances, different stages of the production process are outsourced to different countries. Subsequently, a final product is often the result of inputs as well as the work of many different actors spread across different countries.

The need to establish rules of origin is based on the fact that the sourcing of inputs as well as the production process can be spread across multiple countries. Therefore, rules of origin must be established to determine if a product should be considered a product of a preferential trade area country, which would make it eligible for preferential treatment, or if it is not from a preferential trade area country, and thus supposed to face the most favoured nation or common external tariff.

The WTO recognizes 2 categories of rules of origin. The first is non-preferential rules of origin. They are referred to as "non-preferential" since they are applied to trade where there is no preferential trade agreement to determine the economic nationality of a product. The second is the preferential rules of origin. This second category is applied where a preferential trade agreement exists, and is used to determine the country of origin in order to grant preferential treatment or apply the most favoured nation tariff (WTO 2021a).

A product is deemed as originating from a specific preferential trading area country if sufficient processing of that product has taken place within the country. Sufficient processing is typically determined on

- the basis of a minimum allowable value of intermediate imports as a certain percentage of the value of the final product;
- a change in tariff classification rule; and
- conforming to specific production processes (Augier et al. 2005).

The actual impact of rules of origin will then depend on how “sufficient processing” is defined. Consider a hypothetical example, assume *Country B* has a comparative advantage in the export of agro-processed products, and thus desires preferential access mainly in this sector. Assume *Country A* grants preferential access to *Country B* in agro-processed products. However, *Country A* only allows 10% of the inputs used in the final product to be sourced from foreign countries. Assume *Country B* produces a beverage (an agro-processed product) that is comprised of 15% sugar. As *Country B* does not produce sugar, it imports sugar. Therefore, at least 15% of the inputs are sourced from a foreign country. Subsequently, the beverage produced by *Country B* is no longer classified as originating from *Country B* since more than 10% of its inputs are sourced from foreign sources. Subsequently, a most favoured nation tariff is applied to *Country B*’s export of the beverage to *Country A*.

As can be seen from the previous example, rules of origin is a very important issue as it can effectively prevent a trade agreement from being trade liberalizing. They offer hidden protection from partner country imports as products may be deemed to have originated from outside of the partner country if it has too many inputs sourced from foreign sources.

Consider another example. Assume that *Countries A* and *B* have formed regional preferential trading area. Let this regional preferential trading area be called *ABC*. Assume that *ABC* signs a regional trade agreement with another *Region XYZ*. Assume that *Region XYZ* grants preferential access to *Region ABC* in the agro-processing sector. Assume

that *Country B* seeks to produce and export beverages to *Region XYZ*. However, *Region XYZ* has a similar limit of 10% foreign inputs as a rule of origin. The lowest price of sugar is available in *Country H* which is outside of the region. However, to comply with the rules of origin, *Country B* imports more expensive sugar from *Country C* which is a member of *Region ABC*.

As can be seen from the previous example, rules of origin can also provide an incentive for regional producers to purchase intermediate products from regional sources, even if their prices are higher than those of the identical import from outside the preferential trade area, in order, for their product to qualify as originating from within the region (Krishna 2005). If carefully crafted, rules of origin can protect the partner country as it induces the other country to source higher priced inputs, subsequently making its costs of producing higher than if the inputs were sourced from lowest priced areas.

The aforementioned example also introduces the concept of cumulation of origin. Cumulation of origin allows inputs from a partner country in a preferential trade area to be counted as part of inputs of the given country, when seeking to export goods under preferences in a regional trade agreement.

There are 4 types of cumulation. The first is bilateral cumulation, which allows the cumulation in the trade between 2 trading partners. In other words, if 2 countries sign a preferential trade agreement, then either country may use inputs from each other and the final product can still be deemed to have originated from the trading partner.

The second type of cumulation is diagonal cumulation, which operates between more than 2 countries. This allows the cumulation and the sourcing of inputs from a defined country or a set of countries.

The third kind of cumulation is regional cumulation. This is a form of diagonal cumulation, where cumulation is allowed for the sourcing of inputs within a region. The aforementioned example with cumulation in the trade between *Regions ABC* and *XYZ* is an example of regional cumulation.

The fourth type of cumulation is full cumulation. This is where the country is allowed to outsource the processing of its product to another country and still be able to qualify as the economic nationality of the product when it is exported to a preferential trading area country.

Notably, there is no global harmonization in rules of origin and the cumulation of origin. Therefore, the rules of origin used by one group of countries in a preferential trade agreement may significantly differ from the rules of origin they may agree upon another preferential trade agreement with another region. They are crafted and negotiated between countries to serve as an effective protectionist measure against the imports of specific products.

8.4 Sanitary and Phytosanitary Measures

In the trade of food products, sanitary and phytosanitary (SPS) measures emerges as a significant issue. Sanitary and phytosanitary measures address animal and plant health, and food safety. They seek to ensure that a country's consumers are being supplied with food that is safe to eat — by acceptable standards.

SPS measures seek to

- *“protect human or animal life from risks arising from additives, contaminants, toxins, or disease-causing organisms and their food;*
- *protect human life from plant- or animal-carried diseases;*
- *protect animal or plant life from pest, diseases, or disease-causing organisms; and*
- *prevent or limit other damage to a country from the entry, establishment, or spread of pests.”* (Alford et al. 2002, iii).

The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures arose from the conclusion of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations. It applies sanitary (relating to animals) and phytosanitary (relating to plants) measures, which are basic rules for food safety and animal and plant health standards. It allows

countries to set their food safety and animal and plant health standards. The Agreement also says regulations must be based on science, and they should not arbitrarily or unjustifiably discriminate between countries where identical or similar conditions prevail (WTO 2021b).

Notably, one of the major non-tariff barriers to trade in agriculture and agriculture-products is SPS measures (Skorobogatova and Knebel 2011; Arita et al. 2015; Cadot et al. 2015). SPS measures may affect trade by adding increased compliance, inspection, and operational costs. Moreover, if the exporting country is unable to comply with the SPS measures, they may effectively serve as de facto bans on specific food exports.

SPS measures can be grouped into 8 categories. The following 6 SPS measures pertain to technical regulations:

“prohibition and/or restriction of the final products to be imported (for example import bans on dairy products from countries with poor sanitary conditions);

tolerance limits for residues and restricted use of substances such as food and feed additives used for coloring, preservation, and sweeteners;

labelling, marking and packaging requirements like specifying the storage conditions, or alerting to potentially dangerous ingredients such as allergens;

hygienic requirements involving microbiological criteria of the final product (such as that liquid eggs should be pasteurized or otherwise treated to destroy salmonella microorganisms), or hygienic practices during production (such as milking equipment should be cleaned daily with a specified detergent), and other hygienic requirements;

post-harvest treatment such as irradiation and fumigation; and

other requirements on production or post-production processes, for example requirements on how plants should be grown or how animals should be raised or caught.” (Arita et al. 2015, p. 4).

The next classification of SPS measures deals with conformity assessments. An example of this category includes tests on imported fruit samples to verify compliance with the maximum residues of pesticides. The last category of SPS measures covers all other animal and plant health standards and food safety regulations (Arita et al. 2015).

Developed country markets such as the EU and US have strong SPS measures. SPS measures such as the 10% limit on the allowable level of aflatoxin reduces the export of cereals from sub-Saharan African (SSA) countries by 11% and by 4.3% for fruits, nuts, and vegetables (Otsuki et al. 2000). Whereas, conformity assessment-related SPS reduces the likelihood of firms entering the EU market (Crivelli and Gröschl 2012).

Fortunately, Africa, Central America, and South America do not have the same stringent SPS measures as developed countries. Nevertheless, Africa has a policy on SPS measures, namely the African Union Sanitary and Phytosanitary Policy Framework for Africa.

The African Union's (AU's) SPS Policy Framework has expressed the AU's intention to establish harmonized science-based SPS systems, taking into account both the international standards and regional conditions. The aims are as follows:

- Strategy 1.1 - Support Member States' legislative/regulatory review, harmonization, and modernization of SPS legal/regulatory frameworks based on international standards.
- Strategy 1.2 - Encourage Member States to establish and comply with science-based SPS measures to safeguard human, animal, and plant life and health.
- Strategy 1.3- Promote the use of risk assessment to ensure the least restriction trade whenever possible while minimizing risk to public health.
- Strategy 1.4 - Establish and promote systems of surveillance for priority pathogens, pests and food and feed safety hazards of highest concern in plants, animals, and food.
- Strategy 1.5 - Advocate for the use of the concepts of regionalization/zoning and compartmentalization (recognizing Pest- or Disease-Free Areas and Areas of Low Pest or Disease Prevalence throughout the continent) to facilitate safe trade (AU 2019).

In contrast to the EU, the AU has a weak capacity to enforce its SPS measures (AU 2019).

8.5 Trade Defense Mechanisms

In the absence of a trade agreement, countries would typically apply a most favoured nation tariff equally to all trading partners. The WTO allows an exception to be made to the most favoured nation treatment by the invoking of trade remedies. Trade remedies are provisions that allow countries to impose additional duties to counter the effects of unfair trade practices, and to help domestic industries cope with import surges. The popular trade remedies used include antidumping duties, countervailing duties, and safeguards.

Antidumping Duties

Dumping refers to the practice where a country exports a good or goods to a foreign country at a price lower than the price in its domestic market. There are 4 general permutations of dumping. The first is sporadic dumping, which occurs where countries sporadically sell excess unsold products to foreign markets at prices lower than the domestic price. The second is predatory dumping, where countries deliberately export products to foreign markets at prices lower than domestic prices with the objective of eliminating competition and gaining market share. The third is persistent dumping, which occurs when a country persistently sells products at a lower price in the foreign market compared to the domestic market. The fourth is reverse dumping which occurs when the country recognizes the demand for its exported product is inelastic and deliberately sets its exported product price higher in the foreign market than in the domestic market to make greater profits.

Article 6 of GATT allows countries to take action against dumping. This is reinforced by the WTO's Anti-Dumping Agreement. The anti-dumping provisions allow countries to impose additional import duties on the dumped products in order to bring their prices closer to the "normal value" or to remove the injury to domestic industry in the importing country (WTO 2021c).

Countervailing Duties

In instances where a country's domestic or export subsidies are resulting in import surges in foreign countries, the WTO provides the importing countries with 2 counteracting options. The first option is to use the WTO's dispute settlement procedure to seek the withdrawal of the subsidy or the removal of its adverse effects. The second option is for the country can launch its investigation, and subsequently charge a countervailing duty, which is an additional duty, on subsidized imports that are found to be hurting domestic producers (WTO 2021c).

Safeguards

The Anti-Dumping Agreement also allows countries to temporarily restrict imports of a product or product from specific exporters if the importing country's domestic industry is injured or threatened with injury from import surges.

Notably, under Article 19 of GATT, countries always had the option to counter import surges with safeguards. However, some countries adopted for "grey area" measures where they would use moral suasion to persuade exporting countries to voluntarily reduce their export of specific products. In contrast, the WTO agreement prohibits "grey-area" measures, and sets a "sunset clause" on safeguard measures. Therefore, countries are no longer allowed to use moral suasion to seek voluntary export restraints (WTO 2021c).

In the negotiation and signing of any trade agreement, countries such be mindful of the potential for import surges and mechanisms to address them. If T&T signs a partial scope preferential trade agreement with Africa, Central America, or South America, it needs to be cautious about the potential for import surges. Given that T&T is relatively weak in the primary agriculture sector, and the aforementioned regions are strong in the primary agriculture sector, there is a potential for import surges of primary agriculture products. While T&T may not be aspiring to export primary agriculture products, import surges have the potential to harm domestic farmers. Therefore, it would be in T&T's best interest if the trade is strongly monitored to detect the emergence

of potential import surges and the need to apply appropriate trade remedies and defense mechanisms.

9.0 Recommendations and Conclusion

Several recommendations may be of interest to the policymakers in T&T.

First, T&T can consider preferential trade with Africa, Central America, and South America. This point is made since the partial equilibrium model suggests that the preferential trade with the aforementioned regions has the potential to increase the net welfare for T&T. As previously mentioned, the net “welfare” considered only the potential increase in consumer surplus, the change in the tariff revenue, and the increase in imports. The partial equilibrium model does not consider non-tariff barriers to trade such as rules of origin, SPS measures, etc. Nevertheless, the partial equilibrium model does highlight a potential for the preferential trade to be beneficial for T&T in the right policy environment.

A second recommendation relates to the structure of the potential trade agreement. T&T can consider negotiating a partial scope trade agreement with the aforementioned regions. A full preferential trade agreement or a free trade agreement with the regions may not be possible without including its CARICOM neighbours. Additionally, the potential partial scope trade agreement will have to be reciprocal in nature in order to comply with WTO rules on non-discrimination. This is an important point that should be noted by policymakers since reciprocity will require T&T to also grant preferential access of its market to the trading partners.

T&T has strength in the production and export of a narrow range of goods. More specifically, T&T has a comparative advantage in SITC 11 (Beverages), SITC 33 (Petroleum, petroleum products and related materials), SITC 34 (Gas, natural and manufactured), SITC 51 (Organic chemicals), SITC 52 (Inorganic chemicals), SITC 56 (Fertilizers), and SITC 67 (Iron and steel). These products are also among T&T’s top exports. With the exception of SITC 11

(Beverages), the aforementioned products are derivatives of the country's endowments of crude oil and natural gas. Thus, T&T's trade is predominately factor endowment-based.

As previously mentioned, the products from the energy sector are not typically governed by trade agreements. Therefore, T&T does not need to sign any preferential trade agreement to encourage the export of crude oil and petroleum products, natural gas, organic chemicals, inorganic chemicals, fertilizers, and iron and steel.

Apart from the energy products, T&T seems to have some strength in the production and export of agro-processed products, beverages, and tobacco products. This is evidenced by agro-processed products (such as Cereals, Margarine and shortening, and Sugars) beverages, and tobacco products appearing among T&T's top exports to the African, South American, and Central American markets. Therefore, it would be rational for T&T to encourage the export of agro-processed products to these markets. Moreover, an attempt can be made to encourage the export of a wider range of agro-processed, beverages, and tobacco products to these markets. Therefore, this study recommends that T&T seek to negotiate for preferential access in the export of agro-processed products, beverages, and tobacco in the aforementioned regions. Furthermore, T&T can also consider negotiating for preferential access in manufactured goods which it may have niches. These preferences can help T&T develop strength in new niches.

Since the potential export products have been identified, the next logical thing is to identify the potential import products. Africa, Central America, and South America are known to have strength in the production and export of primary agricultural products. Therefore, it would be rational if the aforementioned regions seek preferential access to T&T's market to export primary agricultural products. From a reciprocated trade perspective, it may seem fair for T&T to grant preferential access to the aforementioned regions in primary agricultural products in exchange for preferential access to their markets in agro-processed products, beverages, tobacco, and perhaps manufactured goods. However, the import of competitively priced primary agriculture products would increase the competition for local farmers in T&T. This has the potential to weaken the local primary agriculture sector, a sector that is already minute and struggling to grow.

Fortunately, there are non-tariff measures that can be used to protect domestic industries from imports. More specifically, there are WTO provisions to deploy trade remedies such as antidumping duties, countervailing duties, and safeguards to protect domestic industries. These measures can be used when there are import surges, which may harm domestic industries. Therefore, the responsibility will lie on T&T to constantly monitor its trade flows, identify potential import surges, and deploy the appropriate trade remedies.

Therefore, this study recommends that the policymakers in T&T negotiate for trade remedies and trade defense mechanisms to be integrated into any potential partial scope trade agreement with Africa, Central America, and South America.

Notably, global value chains are used to produce goods. Countries often source inputs from foreign countries to help produce goods for export. This raises the issue of rules of origin and cumulation of origin. Given that T&T is a member of CARICOM, it would be rational for T&T to negotiate for cumulation of origin in inputs from CARICOM. This study recommends that T&T should also negotiate for cumulation of origin in inputs from all its other preferential trading partners. If this is successfully achieved, it can empower T&T to produce and export a wide variety of products to Africa, Central America, and South America.

Given that agro-processed and primary agricultural commodities may be considered for trade between the regions, food safety will emerge as an important issue. Africa is taking steps in developing SPS measures. Rigorous SPS measures presently do not exist in Central America, and South America. To protect domestic consumers, it would be rational for T&T to develop SPS measures. Therefore, this study recommends that T&T develops SPS measures before signing any trade agreement which covers primary agriculture and agro-processed products with the aforementioned regions. Then, T&T should negotiate to include these SPS measures in the partial scope trade agreement.

NOTES

1. The Singapore issues include non-discrimination, ways of preparing negotiated commitments, development provisions, exceptions and balance-of-payments safeguards, consultation and dispute settlement (WTO 2010).
2. A customs union is a form of economic integration whereby the countries in the union have decreased the tariffs and quotas on the goods traded between each other. They also impose a common external tariff upon all countries that are not part of the union.
3. A common market is a further stage of economic integration. Moreover, it is a customs union where there is free movement of labour between the members of the union.
4. CARIFORUM is an economic block consisting of CARICOM and the Dominican Republic. These countries negotiated collectively with the EU for the EPA.
5. The Caribbean Basin Initiative was launched in 1983 by the passing of the Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA). Its scope was expanded by the Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA) of 2000, and by the Trade Act of 2002 (Oustr 2020).
6. CARIBCAN was launched in 1986.
7. Trade creation may result in a displacement of inefficient domestically produced goods with more efficiently produced imports. This frees the factors of production domestically, so that they may be used to produce more goods where the home country has a comparative advantage (Koumtingu ´ 2010).
8. Trade diversion is the shift in imports away from countries that are outside the preferential trading area to the member countries inside of the preferential trading area. It is considered trade diversion because it results in the imports from a more efficient supplier being replaced with imports from a less efficient supplier (Koumtingu ´ 2010).
9. The term “natural trading partners” arose from Wonnacott and Lutz (1989, 69) (Bhagwati and Panagariya 1996b, 5). While Lipsey (1960) did not use the term “natural trading partner” he was talking about the same thing.

10. This was the case in the Caribbean countries trade with the European market under the Lome Agreements. Lome was offered in conjunction with the sugar protocol, which granted high prices for the Caribbean countries export of sugar to the European market. Although the Caribbean countries sugar production was less efficient than Latin American sugar producers, the distorted prices made the sugar industry very profitable and it encouraged a high volume of exports from the Caribbean producers to the European market. After the formation of the WTO, and the loss of the banana disputes, the WTO ruled that one-way preferential treatment offered by the EU to the Caribbean producers had to end as it was discriminatory and not consistent with the WTO's rules on non-discrimination. This led to the eventual dismantling of the sugar protocol and the erosion in the trade preferences for the Caribbean sugar producers. Subsequently, the Caribbean countries sugar exports to the European market gradually declined.
11. The shale revolution is the increased production of both crude oil and natural gas in the United States from the shale geological plays (Charles et al. 2017). Shale is an impermeable rock. Traditionally, vertical drilling for hydrocarbons in shale plays resulted in low production wells. Subsequently, the recovery of hydrocarbons in shale plays were considered as unconventional. However, the application of seismic imaging technology, horizontal drilling, as well as hydraulic fracturing technologies in the shale plays by Devon Energy in the early 2000s resulted in high production wells. Many energy companies attempted to replicate the commercial success of Devon Energy in the Barnett Shale Play in the mid-2000s, resulting in a boom of shale oil and shale gas production. The subsequent boom is referred to the as the shale revolution.
12. The Treaty of Chaguaramas was signed in 1973 and it established CARICOM. The revised Treaty of Chaguaramas was signed in 2001. The CSME came into effect in 2006.
13. The WTO has two principles on non-discrimination. The first is the Most-favoured-nation (MFN) treatment, which prevents countries from discriminating among their trading partners. An exception is allowed if countries form a preferential trade agreement. Subsequent, lower tariffs can be extended to members of the preferential trading area, but the same tariff must be uniformly applied to all trading

partners that are not members of the preferential trading area. The other principle is national treatment, which requires foreigners and locals to be treated equally. In the context of a preferential trade area, national treatment requires the goods from the foreign importers to be faced with the same taxes, rules and regulations as local goods producers. The MFN is mentioned in Article 2 of the General Agreement on Tariff and Trade (GATT), and the national treatment is mentioned in Article 3 of GATT (WTO 2020).

14. During the 1970s when Lomé was signed, the European bloc was referred to as the European Economic Community (EEC).
15. There were 4 Lomé Agreements. Lomé I was signed in February 1975 in Lomé, Togo. It came in force in April 1976 and expired in 1980. Lomé II covered the January 1981 to February 1985 period. Lomé III covered the March 1985 to December 1990 period. Lomé IV covered the January 1990 to December 1999 period. Lomé IV was succeeded by the Cotonou Agreement, which was signed in 2000, and replaced by the Economic Partnership Agreement in December 2008.
16. In 1983, the US offered one-way preferential access of the US market to Caribbean countries through the Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA). The preferential trade programme was called the Caribbean Basin Initiative. The CBI benefits were expanded through the enactment of the Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA) in 2000 (USTR 2020).
17. Under CARIBCAN, Canada offered one-way duty free access to the Canadian market to Commonwealth Caribbean countries. This programme started in June 15, 1986, prior to the formation of the WTO (CTRC 2008). Notably, the one-way preferential treatment offered to Commonwealth Caribbean countries is inconsistent with the WTO's rules on reciprocity. Subsequently, a special and differential treatment waiver is required from the WTO for Canada to continue to provide this preferential treatment to Commonwealth Caribbean countries.
18. According to AU (2019) over 75% of Africa's exports is comprised of primary agriculture commodities.
19. The Anti-Dumping Agreement recognizes 2 types of subsidies. The first is prohibited subsidies, which are specifically designed to distort international trade, and are therefore likely to hurt other countries'

trade. These subsidies can be challenged in the WTO's dispute settlement procedure. The second type of subsidies is referred to as actionable subsidies. Under this category, the complaining country has to demonstrate to the Dispute Settlement Body that the export country subsidies have an adverse effect on its interests. Otherwise the subsidies are permitted (WTO 2021c).

20. The sunset clause allowed the grey area measures to be phased out by 1999 (WTO 2021c).

BIBLIOGRAPHY REFERENCES

Alford, John, Casey Blackburn, Lynn Holland, Richard Rolison, Andrew Schwartz, James Smith, Erin Williams, Arnold Vedlitz, and Eric Lindquist. (2002). "CAFTA: Sanitary and Phytosanitary Evaluation." Accessed March 1, 2021.

Recuperado de: https://bush.tamu.edu/wp-content/uploads/2020/02/CAFTA_Report.pdf.

Arita, Shawn, Lorraine Mitchell, and Jayson Beckman. 2015. *Estimating the Effects of Selected Sanitary and Phytosanitary Measures and Technical Barriers to Trade on U.S.-EU Agricultural Trade*. United States: United States Department of Agriculture.

AU (African Union). (2019). "The African Union Sanitary and Phytosanitary (SPS) Policy Framework for Africa." Accessed March 1, 2021.

Recuperado de: <https://www.agrilinks.org/sites/default/files/media/file/AU%20SPS%20Policy%20Framework%20-%20Full%20Report.pdf>.

Augier, Patricia, Michael Gasiorek, and Charles Lai Tong. 2005. "The Impact of Rules of Origin on Trade Flows." *Economic Policy* 20 (43): 568-624.

Bhagwati, Jagdish. 1991. *The World Trading System at Risk*. Princeton, United States: Princeton University and Harvester Wheatsheaf.

Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna, and Arvind Panagariya. 1999. *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Bhagwati, Jagdish, and Arvind Panagariya. 1996a. "The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends." *The American Economic Review* 86 (2): 82-87.
- Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes? (1996b). In *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, edited by Jagdish Bhagwati, Pravin Krishna, and Arvind Panagariya, 33-100. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bhagwati, Jagdish, David Greenaway, and Arvind Panagariya. 1998. "Trading Preferentially: Theory and Policy." *The Economic Journal* 108 (449): 1128-1148.
- Cadot, Olivier, Alan Asprilla, Julien Gourdon, Christian Knebel, and Ralf Peters. 2015. "Deep Regional Integration and Non-Tariff Measures: A Methodology for Data Analysis." *UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series* 69: 1-37.
- Charles, Don, Martin Franklin, and Roger Hosein. 2017. "Investigating the Reverse Rybczynski Effect of the Shale Revolution upon a Small Oil and Gas Exporting Economy." *Journal of Business Management* 4 (2): 119-137.
- Crivelli, Pramila, and Jasmin Gröschl. 2012. "SPS Measures and Trade: Implementation Matters." No. ERSD-2012-05. WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2012-05, World Trade Organization, Geneva, Switzerland.
- CSO (Central Statistical Office). 2020. "Statistics." Accessed January 10, 2021. Recuperado de: <https://cso.gov.tt/statistics/>.
- CTRC (Caribbean Trade Reference Centre). 2008. "CARIBCAN." Accessed February 26, 2021. Recuperado de: http://ctrc.sice.oas.org/Trade/caribcan/Caribcan_e.asp.
- Frankel, Jeffrey, Ernesto Stein, and Shang-Jin Wei. 1995. "Trading Blocs and the Americas: The Natural, the Unnatural, and the Super-Natural." *Journal of Development Economics* 47(1): 61-95.
- Greenaway, David, Chris Milner. 2003. "A Grim REPA?" Research Paper Series, the Leverhulme Centre for Research on Globalisation and Economic Policy (GEP), University of Nottingham.
- Investment Policy Hub (IPH). 2020. "Trinidad and Tobago: Bilateral Investment Treaties." Accessed February 15, 2021. Recuperado

- de: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/212/trinidad-and-tobago>.
- Johnson, Harry. 1962. *Money, Trade and Economic Growth*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Koumtingu', Nelnan. 2010. "Proliferation of Preferential Trade Agreements: An Empirical Analysis." Accessed February 17, 2021.
- Recuperado de: freit.org/WorkingPapers/Papers/TradePolicyRegional/FREIT238.pdf.
- Krishna, Kala. 2005. "Understanding Rules of Origin." Working Paper 11150, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, United States.
- Krugman, Paul. 1991. "The Move Toward Free Trade Zones." *Economic Review* 5–25.
- Lipsey, Richard. 1960. "The Theory of Customs Unions: A General Survey." *Economic Journal* 70 (279): 498-513.
- McLean, Sheldon, and Ranjit Singh. 2018. "Monitoring Trade Agreements: Improving Export Performance and Promoting Industrialization in the Goods-Producing Economies of the Caribbean." *ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean Studies and Perspectives* 65: 1-74.
- McLean, Sheldon, Don Charles, Antonio Rajkumar. 2021. "Navigating Transfer Pricing Risk in the Oil and Gas Sector: Essential Elements of a Policy Framework for Trinidad and Tobago and Guyana." *Studies and Perspectives-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean* 101: 1-71.
- MTI (Ministry of Trade and Industry). 2020. "T&T signs agreement with Chile." Accessed February 25, 2021. Recuperado de: <https://tradeind.gov.tt/tt-signs-agreement-with-chile/>.
- Otsuki, Tsunehiro, M. Sewadeh, and J. Wilson. 2000. "Saving Two in a Billion: A Case Study to Quantify the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Export." World Bank, Washington, United States.
- Oustr (Office of the United States Trade Representative). 2020. "Caribbean Basin Initiative (CBI)." Accessed November 11, 2020. Recuperado de: <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/caribbean-basin-initiative-cbi>.

- Rojid, Sawkut. 2006. "Are Existing Trading Blocks Building or Stumbling Blocks?" Accessed February 16, 2021. Recuperado de: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/2436.pdf>.
- Schiff, Maurice. 1996. "Small is Beautiful: Preferential Trade Agreements and the Impact of Country Size, Market Share, Efficiency, and Trade Policy." World Bank Policy Research Working Paper No. 1668, World Bank, Washington, United States.
- "Will the Real "Natural Trading Partner" Please Stand Up?". (2001). *Journal of Economic Integration* 16 (2): 245-261.
- Skorobogatova, Olga, and Christian Knebel. 2011. "Impediments to Trade in Agri-Food Products." *International Trade Forum* 3: 1.
- USTR (Office of the United States Trade Representative). 2020. "Caribbean Basin Initiative (CBI)." Accessed July 13, 2020. Recuperado de: <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/caribbean-basin-initiative-cbi>.
- Viner, Jacob. 1950. *The Customs Union Issue*. New York, United States: Carnegie Endowment.
- Viner, Jacob. 1950. *The Customs Union Issue*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Wonnacott, Paul, and Mark Lutz. 1989. "Is There a Case for Free Trade Agreements?" In *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, edited by Jeffrey Schott, 59-84. Washington, United States: Institute for International Economics.
- WTO (World Trade Organization). 2010. "Understanding The WTO." Accessed December 10, 2010. Recuperado de: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/tif_e.htm.
- "Principles of the Trading System." (2020). Accessed December 3, 2020. Recuperado de: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm.
- "Rules of Origin." (2021^a). Accessed March 1, 2021. Recuperado de: https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_e.htm.
- "Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures". (2021^b). Accessed March 1, 2021. Recuperado de: https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm.

“Understanding the WTO: The Agreements - Anti-Dumping, Subsidies, Safeguards: Contingencies, etc”. (2021c). Accessed March 2, 2021. Recuperado de: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm.

ABSTRACT

Trinidad and Tobago (T&T), has an affinity to liberalize its international trade through the use of preferential trade agreements. As the country aspires to reap more gains from trade, it can look towards new markets, such as Africa, Central America, and South America.

The objective of this study is to analyze T&T’s trade with Central America, South America, and Africa and determine if a possible new trade agreement is net welfare increasing for T&T.

This study used a partial equilibrium model to estimate the welfare effects of potential preferential trade agreements with Africa, Central America, and South America for T&T.

T&T has a comparative advantage and strength in the production and export of agro-processed products, beverages, and tobacco. T&T also has a comparative advantage in the production and export of energy-related products. However, energy-related products are not typically covered by trade agreements. Therefore, T&T may be interested in negotiating preferential access for agro-processed products, beverages, and tobacco to the aforementioned regions. Furthermore, T&T can also consider negotiating for preferential access in manufactured goods which it may have niches. These preferences can help T&T develop strength in new niches.

RESUMEN

Trinidad y Tobago (en adelante T&T), tiene afinidad por liberalizar su comercio internacional mediante el uso de acuerdos comerciales preferenciales. A medida que el país aspira a obtener más ganancias producto del comercio, puede mirar hacia nuevos mercados, como África, América Central y América del Sur.

El objetivo de este estudio es analizar el comercio de T&T con América Central, América del Sur y África y determinar si un posible nuevo acuerdo comercial está aumentando el bienestar neto de T&T.

Este estudio utilizó un modelo de equilibrio parcial para estimar los efectos sobre el bienestar de los posibles acuerdos comerciales preferenciales con África, América Central y América del Sur para Trinidad y Tobago.

Trinidad y Tobago posee una ventaja comparativa y fortaleza en la producción y exportación de productos agroprocesados, bebidas y tabaco. T&T también tiene una ventaja comparativa en la producción y exportación de productos relacionados con la energía. Sin embargo, los productos relacionados con la energía no suelen estar cubiertos por acuerdos comerciales. Por lo tanto, T&T puede estar interesado en negociar el acceso preferencial de productos agroprocesados, bebidas y tabaco a las regiones antes mencionadas. Además, T&T también puede considerar negociar el acceso preferencial a los productos manufacturados en los que puede tener nichos. Estas preferencias pueden ayudar a T&T a ganar fuerza en nuevos nichos.

RESUMO

Trindade e Tobago (doravante T&T), tem afinidade em liberalizar seu comércio internacional por meio do uso de acordos comerciais preferenciais. À medida que o país procure ter mais lucros com este comércio, pode buscar novos mercados, como a África, a América Central e a América do Sul.

O objetivo deste estudo é analisar o comércio de T&T com a América Central, a América do Sul e a África e determinar se um possível novo acordo comercial está aumentando o bem-estar líquido de T&T.

Este estudo utilizou um modelo de equilíbrio parcial para medir os efeitos sobre o bem-estar dos potenciais acordos comerciais preferenciais com a África, América Central e América do Sul para Trindade e Tobago.

Trindade e Tobago tem uma vantagem comparativa e força na produção e exportação de produtos agro processados, bebidas e tabaco. T&T também tem vantagem comparativa na produção e exportação de produtos relacionados com a energia. No entanto, os acordos comerciais, geralmente, não abrangem produtos relacionados à energia. Portanto, T&T pode estar interessada em negociar um acesso preferencial para produtos agro processados, bebidas e tabaco com as regiões mencionadas. Além disso, T&T também pode considerar negociar o acesso preferencial para produtos manufaturados onde possa ter nichos. Essas preferências podem ajudar a T&T a ganhar força em novos nichos.



Argentina, ONU y multilateralismo. Entendiendo el rol de un país medio en un mundo multipolar

Patricio Esteban Gieras

La inserción internacional de Argentina está marcada por una serie de constantes que aparecen en su política exterior y que exceden la impronta ideológica de los gobiernos en el poder. Ellas son: el pacifismo, la no intervención en asuntos internos de otros Estados, el moralismo, la evasión por medio de derecho y el rechazo a los alineamientos automáticos.

Es por ello, que el artículo se propone avanzar sobre una serie de cuestiones generales que enmarcan la participación del país en los distintos organismos internacionales y buscan tratar de dilucidar de forma resumida los objetivos que la política exterior de Argentina intentó consolidar a lo largo de su historia para marcar su posicionamiento a nivel global y en la arena internacional.

Un poco de historia...

Argentina es un país con poder medio, por lo tanto, debe compensar sus limitaciones en recursos materiales a través de iniciativas que puedan transformar la realidad de países en posiciones similares a la suya. Actualmente no tiene participación en el órgano de toma de decisiones principal de la ONU (el Consejo de Seguridad), pero sí está presente en los órganos subsidiarios del sistema de Naciones Unidas. Si bien estos organismos y la Asamblea General emiten recomendaciones que no son vinculantes, el trabajo de Argentina en estos ámbitos es destacable, por ejemplo, su contribución en modelos de política de seguridad alimentaria desde la *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) o incluso en la actual presidencia del Consejo de derechos humanos por primera vez en la historia (CDH).

El poder de un país como el nuestro no yace sobre la toma de decisiones que afecten el accionar de otros Estados, sino que su potencial se encuentra en las discusiones que puede impulsar y cómo puede poner en el foco del debate el desarrollo de los países del Tercer Mundo. El espacio de la ONU, ya sea en la Asamblea General o en su sistema de organismos, abre la posibilidad a que todos los países que participan sean escuchados en condición de iguales, en ellos, Argentina puede plantear la necesidad de buscar formas para adaptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a las limitaciones que tienen los países subdesarrollados, o propiciar la generación de condiciones para que estos actores puedan alcanzarlos. Argentina puede cobrar preeminencia en la discusión internacional planteando la realidad de los Estados más limitados, ya sea por dificultades económicas o problemáticas sociales.

Para analizar el rol que llevó adelante Argentina a lo largo de los años en el marco de Naciones Unidas, se ha caracterizado por tener un rol sumamente activo dentro de la ONU, abarcando temas de desarrollo, cambio climático, ayuda humanitaria por medio de misiones de paz, derechos humanos, entre otros. A lo largo de setenta años, Argentina fue oscilando entre diferentes constantes pasando por el aislacionismo, pacifismo, europeísmo y oposición a los Estados Unidos y moralismo. Sin embargo, con respecto a la ONU, el multilateralismo siempre estuvo presente, en ningún momento se dejó de aportar la visión argentina en el marco de la organización (exceptuando los años de dictadura militar).

Siendo miembro fundador de la ONU, se comprometió desde el inicio con los principios de la Carta de las Naciones Unidas: seguridad, desarrollo y derechos humanos. Argentina impulsó la cooperación sur-sur en la reunión del G-77+China y abogó por un mayor multilateralismo con más representatividad para los países en desarrollo (Naciones Unidas, 2015). Considerando que el país no ocupa un asiento de poder en la institución -como por ejemplo, un lugar permanente en su Consejo de Seguridad- las discusiones y acciones que lleva adelante son de mucha cooperación con los distintos programas de las Naciones Unidas. Algunos temas de agenda en los que se encuentra activo es la discusión de género, el desarrollo de los derechos humanos y, sobre todo en la actualidad, la protección del medioambiente y el desarrollo sustentable.

Con las constantes de pacifismo y moralismo, el país lleva adelante diferentes programas para el desarrollo, tanto puertas adentro como para con el exterior. A nivel interno, Argentina coopera con quince diferentes agencias de la ONU que buscan brindar protección, apoyo y cumplimiento a los derechos humanos. Entre estas, podemos encontrar a: UNICEF (abogó por la aprobación e implementación de la convención sobre los derechos del niño), OIT (persiguiendo la erradicación del trabajo infantil), PNUD (contribuyó al plan nacional de seguridad alimentaria), FAO (el mismo reconoció el progreso de Argentina en el ámbito de desarrollo), OPS-OMS (ampliación del plan de vacunación erradicando diferentes enfermedades), ONUSIDA (tratamiento a personas víctimas de discriminación), UNFPA (legislación en educación sexual integral), UNOPS, PNUMA (preservación del medioambiente), ACNUR (asistencia y protección para los refugiados), UNESCO, Grupo Inter-Agencial de Género (ayuda a promover la igualdad de género en diferentes sectores), ÚNETE y, por último, la ACNUDH la cual ayuda a profundizar los derechos en la Argentina (Naciones Unidas, 2015).

El accionar de Argentina en el escenario internacional también se caracteriza por el pacifismo, su élite política buscó evitar los conflictos armados, y la forma que encontró para resolverlos fue a través del derecho internacional. Los problemas de delimitación territorial, que podrían haber resultado en guerras, fueron solucionados a través de la vía pacífica recurriendo al instrumento del arbitraje. Además, la dirigencia argentina buscó aplicar esta iniciativa a otros conflictos en

la región ofreciéndose como árbitro para ayudar a dirimir las disputas.

El pacifismo y la no militarización también se evidencian en la participación de Argentina en las Operaciones de Paz impulsadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU). Nuestro país es el Estado latinoamericano con mayor participación en las operaciones de *peacekeeping*, su primera actuación fue en 1958 en la UNOGIL, ejecutada en el Líbano (Giavedoni Pita, 2004). Esta actuación se complementa con la iniciativa de la Comisión de Cascos Blancos, organismo creado por la Cancillería argentina en 1994. Este órgano tiene la finalidad de coordinar la participación nacional en el escenario internacional ante emergencias humanitarias. Los Cascos Blancos desarrollaron más de trescientas operaciones en ochenta y un Estados, incluyendo el propio (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2019) y son reconocidos internacionalmente.

En este sentido, Argentina, ha desplegado a sus fuerzas en distintas misiones de paz en una variedad de destinos desde 1958. Estas mantienen un rol humanitario activo a través de los Cascos Azules Argentinos y brinda su apoyo en diferentes áreas relacionadas al desarrollo y progreso de los países, así como también dar pequeños aportes a la seguridad internacional. Un ejemplo es Haití, donde Argentina mantuvo un hospital de campaña que desde 2004 atendió a más de 166.000 pacientes (Naciones Unidas, 2015). Y, por último, en lo que respecta al pequeño aporte a la seguridad internacional, podemos ver esto ejemplificado en el envío y permanencia de una guarnición de 250 hombres durante la guerra de Kosovo.

El aporte de Argentina surge, como ya se ha mencionado anteriormente, desde la posición de un país medio sin un verdadero papel de liderazgo de relevancia en término de toma de decisiones en el plano internacional. Es por esto, que con las mejoras realizadas mediante el trabajo conjunto con todos los organismos nombrados anteriormente, es como Argentina aporta su visión y agenda en la institución global. Esto puede verse ejemplificado mediante la ratificación acelerada de cualquier nuevo protocolo o acuerdo vinculante en el área de los derechos humanos.

Se podría decir, que el rol que lleva adelante Argentina es de acompañamiento en las diferentes iniciativas dispuestas por los países

más poderosos de las Naciones Unidas. A pesar de esto, vale la pena mencionar dos salvedades que claramente pusieron algún límite a los procesos ya descritos. En primer lugar, la Guerra de Malvinas, debido a que la invasión llevada a cabo, el 2 de abril de 1982, por las Fuerzas Armadas Argentinas sobre un territorio reconocido como propio por parte de Gran Bretaña, ha sido un claro paréntesis en lo que respecta a la postura pacifista y a la resolución de conflictos por los medios institucionales que Argentina busca llevar adelante. En segundo lugar, podemos encontrar la ayuda otorgada a los Estados Unidos en el marco de la Primera Guerra del Golfo con el envío de un navío de la Armada Argentina para dar apoyo logístico a las tropas de la coalición lideradas por Estados Unidos implicó otro entretiem po para lo que es la postura pacifista, así como también significó un acercamiento a los Estados Unidos.

Lineamientos y posturas definidas en pos de un alineamiento de la Política Exterior

Una vez “normalizadas” las constantes de la política exterior Argentina se puede observar un regreso a la búsqueda de la resolución pacífica de controversias. La principal y más conocida de estas, es el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. Al día de hoy, Argentina se ha planteado como un gran promotor de los procesos de descolonización a lo largo y ancho del globo. El revuelo del caso Malvinas y el importante apoyo internacional que recibe Argentina en esta causa lo demuestra. Sin embargo, podemos asumir que hasta el momento, el país no ha impulsado con éxito ningún proyecto liderado por sí mismo. Sino que ha aportado al desarrollo del multilateralismo mediante la ratificación de los proyectos impulsados por otros Estados o dando su apoyo a una estructura ya propuesta (como por ejemplo, las misiones de paz de los Cascos Azules).

Asimismo, estos lineamientos se complementan con las lecciones aprendidas de los sucesos nacionales, que se traducen en iniciativas para ayudar a Estados que atraviesan problemas similares. La postura argentina por el derecho a la autodeterminación y la no intervención en asuntos internos, así como sus votaciones en cuestiones de descolonización, están ligados a la cuestión Malvinas. Argentina

mantiene el reclamo de soberanía mediante la vía diplomática y busca solucionar la controversia a través de la vía pacífica y la negociación. Respecto a los otros Estados atravesados por cuestiones de esta índole, la posición argentina es apoyar a los procesos de descolonización, para que cada Estado pueda ejercer su derecho a la autodeterminación sin interferencia externa.

En esta línea de lecciones aprendidas adquiere relevancia la protección de los derechos humanos con el regreso a la democracia en 1983. Los crímenes de lesa humanidad y las violaciones a los derechos humanos suscitados durante el Proceso de Reorganización Nacional, sentaron precedentes que no deben volver a ocurrir, ergo, la dirigencia democrática impulsó acciones para asegurarse de eso. Estas políticas domésticas tuvieron un correlato en la política exterior a través de la participación argentina en la Comisión de derechos humanos de la ONU, y el trabajo sobre el Convenio por la desaparición forzada e involuntaria de personas.

A través de su participación en la ONU, Argentina busca plantear agenda en temas de derechos humanos, tratamiento de deuda soberana, desarrollo sostenible y cuestiones de género e inclusión. En el primer tópico mencionado, Argentina trabaja sobre el desarrollo de instrumentos legales, como es el caso del Convenio por la desaparición forzada e involuntaria de personas; acciones contra las violaciones de los derechos humanos a través de su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU; impulsa campañas contra el racismo y la discriminación a la comunidad LGBTQ+.

Respecto a la deuda soberana, Argentina impulsó nueve principios para la reestructuración de la deuda de los países, en una resolución consensuada por el Grupo de los 77+China, y aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2015. Estos principios son los de: soberanía, buena fe, transparencia, imparcialidad, tratamiento equitativo, inmunidad soberana, legitimidad, sostenibilidad y reestructuración de la mayoría (Casa Rosada, 2015) y otorgan un marco al procedimiento legal para reestructurar deuda. Este precedente se aplicó a la deuda argentina, pero también quedó dentro de los principios de derecho internacional para aplicar en casos similares, y el país continúa trabajando para que los Estados puedan obtener mayores concesiones de los órganos financieros.

Las cuestiones de deuda soberana que afectó a Argentina (y a múltiples Estados del globo) impulsaron también la creación de iniciativas para ayudar a Estados en situaciones de dificultad o cesación de pagos a sus acreedores externos. Incluso con un precedente histórico adoptado por el derecho internacional público como lo fue la utilización de la Doctrina Drago, que postulaba la no intervención con motivo de problemas de deuda soberana (aplicada al caso de Venezuela en 1928), pero Argentina lo potenciaría y lo expondrá en conferencias internacionales y lo utilizaría como argumento en sus negociaciones con organismos financieros internacionales.

Desde el punto de vista de los Objetivos de desarrollo sostenibles propuestos por la ONU, estos se presentan como un importante eje de acción para las políticas públicas que lleva adelante Argentina. Los distintos gobiernos han tenido y tienen como principal objetivo, articular los diecisiete ODS entre los distintos actores que conforman nuestra sociedad, el gobierno nacional y los subnacionales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, para lograr una acción integral en la persecución de estos. Por este motivo, es importante también la articulación internacional para conseguir tanto financiamiento, como asesorías y consultorías que nos permitan avanzar en la consecución de los ODS propuestos por la comunidad internacional y que fueron recibidos en Argentina como guías para la gestión. Plantear esto dentro de la agenda global nos da herramientas para desarrollarnos como país.

Por otra parte, son destacables las iniciativas de Argentina en igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Nuestro país es reconocido por la ONU Mujeres por sus esfuerzos en este aspecto y tiene una importante presencia femenina en organismos internacionales como ONU, OEA, CEPAL, CELAC-UE. Además, el Servicio Exterior de la Nación adhiere y apoya la campaña por la paridad de género en la representación internacional. Esta iniciativa también se lleva adelante en el nivel doméstico, a través de diversos órganos que trabajan para lograr la paridad en los nombramientos internos. El compromiso nacional con la igualdad de derechos propició la instalación de una Oficina de ONU Mujeres en el país, y los funcionarios internacionales apoyaron a los locales en la implementación del Plan Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019 (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto,

2016). Asimismo, la ONU Mujeres continúa su labor contribuyendo al diseño de políticas pública y realizando investigaciones en cuestiones de género, que permitan mejorar la implementación de los planes.

Pese a las limitaciones en cuanto a poder material y de decisión dentro de los órganos de la ONU, Argentina busca imponer agenda en la discusión global a través de cuestiones que son centrales para posibilitar el desarrollo de la sociedad global. La legislación para garantizar la protección de los derechos humanos, las iniciativas para adaptar los Objetivos de Desarrollo Sustentable a las realidades de los países en desarrollo y la promoción de la paridad de género, son algunos de los tópicos en los que Argentina es líder, por lo tanto, es el camino que debe continuar para extender su influencia. Como mencionamos anteriormente, la clave para consolidar el poder de un país medio como el nuestro, es llevar a los foros globales las realidades del Tercer Mundo, e impulsar iniciativas que ayuden a transformar la realidad de Estados en posiciones similares.

El multilateralismo como herramienta de acción

Aun en ese contexto, Argentina sigue pensando que el multilateralismo es la herramienta que posibilita la cooperación entre los Estados, reforzando las prácticas de reciprocidad, al generar incentivos para que los gobiernos mantengan sus compromisos, al mismo tiempo asegura que los otros Estados van a hacer lo propio (Keohane, 1998). La creación y establecimiento de reglas, hace que los Estados opten por la negociación y la diplomacia, adecuando sus comportamientos a parámetros comunes. Las organizaciones internacionales generan regímenes internacionales, que permiten reducir la incertidumbre al aumentar la transparencia sobre el accionar estatal.

Los cambios que trajo aparejada la globalización evidenciaron la imposibilidad de los Estados de resolver estos desafíos unilateralmente. Se trata de amenazas globales que requieren respuestas globales, para ello la solución debería ser el multilateralismo. Sin embargo, esta herramienta no está exenta de problemas ocasionando que los países descrean de sus bondades y pongan estas estructuras en cuestionamiento. Como menciona Zambrano (2013):

... aunque se puedan reconocer sus beneficios en reducir costos de transacción para los países y su capacidad para proveer bienes públicos internacionales, también se resalta su característica poco democrática y elitista. Su naturaleza burocrática ... y la limitada participación de ciudadanos o individuos debilitan su capacidad de rendir cuentas y de generar verdaderas deliberaciones en un sentido democrático. (p.49).

La proliferación de actores que disputan poder en el sistema internacional ha extendido los reclamos por inclusión en los foros de las OIs, como también mayor transparencia sobre los procesos de toma de decisiones. Otro punto en observación es la agenda, que debería responder al interés universal, pero que en la realidad representa los intereses particulares de los grandes poderes. Esto termina evidenciando que el sistema no es verdaderamente democrático, una cantidad limitada de actores con influencia marcan los lineamientos que deben seguir los actores más débiles, dado que estos no tienen la fuerza ni la estructura necesaria para afrontar los costos de no acatar las directivas impuestas. El mundo actual no es un mundo sin amenazas o que escapa a la lógica de los conflictos, de allí que debemos "... tener en cuenta la existencia de nuevos retos y desafíos en un escenario internacional sumamente convulso" (Malamud, 2007, p. 8) y la realidad demuestra que nuestros días no son un ámbito propicio para el desarrollo sin condiciones de la paz.

Asistimos a un momento del mundo donde las relaciones internacionales se ven seriamente dañadas por la desconfianza y donde se ha creado "... *a world dominated not by one or two or even several states but rather by dozens of actors possessing and exercising various kinds of power*" (Haass, 2008, p. 1). Y donde el orden mundial se encuentra en un proceso de deformación y mutaciones realmente importantes, ya que:

... lo que parece predominar es la preservación de orden deformado (en su énfasis en el *status quo* y la seguridad, y su desatención hacia el cambio y la justicia), que no tiene la capacidad de trascender la erosión de la hegemonía estadounidense, el acento en lo interestatal y la posglobalización. (Tokatlian, 2012, p. 107)

Este nuevo escenario basado en

... las nuevas relaciones de poder..., los nuevos actores internacionales, el origen de las amenazas, el fin de los autoritarismos y las dictaduras, los cambios en el concepto de soberanía, la interdependencia global y las brechas en el desarrollo. (Bohanerges Carrero Mora, 2008, p. 190)

Todo ello implica que los Estados toman nota de estas nuevas realidades y de la debilidad de su propio poder para mitigar y disminuir el daño que les puedan causar.

Asimismo, en la actualidad vemos una oleada de líderes que se enmarcan en el conservadurismo popular y rechazan el multilateralismo. Desde hace unos años, percibimos un incremento en el nacionalismo, donde los líderes nacionalistas ya no buscan exportar un modelo de gobierno al exterior (como lo fue el comunismo o la política de Bush en Estados Unidos). El surgimiento del conservadurismo popular es uno de los grandes desafíos que enfrenta el multilateralismo ya que, al ponderar el nacionalismo, los líderes políticos no quieren delegar soberanía a los Organismos Internacionales (De Santibañes, 2019). El ejemplo por excelencia es la figura de Trump, que pone en cuestionamiento el funcionamiento de las estructuras del orden liberal construido por Estados Unidos, siendo la Organización Mundial de la Salud (OMS) uno de los organismos que desacreditó en el marco de la pandemia COVID-19. Por su parte, los poderes en ascenso, particularmente China, buscan ocupar estos espacios que dejan libres Estados Unidos, mientras que los poderes emergentes buscan imponer su agenda, generar cambios que les garanticen mayor poder dentro de las OIs y un multilateralismo que les permita mejorar su posición en el sistema internacional.

A pesar de las críticas y cuestionamientos, el multilateralismo sigue siendo una herramienta valiosa para países en desarrollo como Argentina, quienes lo deben preservar e impulsar, dado que le permite potenciar su voz y tener un lugar en los foros de discusión global. En primer lugar, la participación en las OIs le admite introducir iniciativas en la agenda global, vinculadas a temas de interés nacional como la promoción de los derechos humanos y la descolonización. Asimismo, ser parte de este sistema se traduce en acceso a la información, y en negociaciones más transparentes, que reducen la posibilidad de que los intereses nacionales se vean perjudicados. En segunda instancia, pertenecer a OIs ya que la ONU le confiere legitimidad y potencia su posibilidad de acceso a asistencia económica y financiera. En tercer lugar, el marco del multilateralismo también le permite apostar por la solución de controversias mediante la vía pacífica, a través de la negociación y la diplomacia, entendiendo que no está dentro de nuestras capacidades materiales el desarrollo de conflictos militares.

Es dentro del marco de la ONU donde Argentina puede presentar el reclamo de soberanía por la cuestión Malvinas, todos los años, y trabajar para incrementar el apoyo internacional a su favor en la disputa.

Además, los planes de Desarrollo propuestos por los organismos multilaterales impulsan iniciativas que se complementan con aquellas de la política doméstica, generando incentivos para que los Estados continúen con ellas a partir de proveer recursos para su ejecución. Por otra parte, los organismos internacionales, como consecuencia de su autonomía jurídica, permiten la evolución constante del derecho internacional (Díaz de Velasco, 2010), logrando acuerdos mundiales sobre problemas globales que resultan de importancia interna. Los tratados internacionales sobre derechos humanos han sido esenciales para la búsqueda de justicia por los delitos perpetrados durante la última dictadura militar argentina (1976-1982). El derecho internacional nos confirió herramientas de derecho como la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad que ha permitido, a partir de su firma y aceptación en nuestro ordenamiento jurídico, llevar adelante juicios que siguen buscando, en la actualidad, respuestas para las víctimas del abuso institucional de las fuerzas militares en aquella época.

Integración y regionalismo Sur-Sur: un objetivo a medias

Y aún con las bases ya establecidas por el multilateralismo, desde la ONU Argentina impulsa la Cooperación Sur-Sur como una estrategia para profundizar relaciones bilaterales y asociaciones solidarias con Estados en situaciones similares. De acuerdo con el ex canciller Jorge Taiana, esta iniciativa busca “consolidar un orden mundial más equilibrado, equitativo, multilateral y respetuoso de las decisiones soberanas” (Taiana, 2019). Esta determinación tiene como punto de partida la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires del año 1978, que establecía pautas para la cooperación técnica de los países en desarrollo. La apuesta por la cooperación horizontal permitió afrontar de manera conjunta los problemas de la transformación productiva y posibilitó la transferencia de recursos necesarios para impulsar el desarrollo. La actuación de Argentina, en este aspecto en particular, fue a través del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR), el progreso en este tipo de cooperación es funcional a profundizar

la inserción el área latinoamericana, pero también para posibilitar acciones con África, Asia y Organismos Internacionales. De igual forma, permite el consenso entre países en igualdad de condiciones para negociar una cooperación Norte-Sur alineada a las capacidades e intereses de los países en desarrollo.

Si bien los esfuerzos por propiciar la cooperación Sur-Sur son notorios, la realidad de la cooperación a nivel regional no refleja las iniciativas que Argentina impulsa desde el espacio de la ONU. Como región no hemos podido crear un sentido de pertenencia latinoamericana, debido a la falta de construcción de poder a nivel regional para promover la integración, y así profundizar la regionalización. Otros elementos que impactan sobre las organizaciones regionales son la falta de liderazgo y de compromiso por parte de los Estados hacia ellas, la reticencia a la cesión de soberanía y la dificultad de construir consensos, que debilitan cualquier tipo de esfuerzo en pos de aumentar la cooperación. Además de la parálisis de los organismos de las integraciones de la región y la diversidad de procesos que conviven, un ejemplo que evidencia las dificultades mencionadas es la disolución de la Unión de Naciones Suramericanas.

La UNASUR era una organización que implicaba una unión política, buscaba superar la orientación económica del Mercosur y consolidar una integración más extensa donde estuviera presente todo el bloque de América del Sur. Los Estados Miembro se articularon en un consenso y crearon un Consejo con el fin de presentarse como un bloque unívoco a la hora de discutir poder en el ámbito internacional. Sin embargo, el cambio en la orientación política de los gobiernos que formaban parte de ella, demostró que más que en un verdadero consenso para impulsar el desarrollo de la región, los cimientos de la organización estaban en la proximidad ideológica de los líderes que la habían fundado. Esto llevó a una parálisis del mecanismo y, al no evidenciar incentivos que justificaran su permanencia, los Estados Miembro optaron por dejar de participar en la UNASUR. Como resultado, la organización cerró sus puertas en el año 2017 y dejó de existir en 2018.

Este caso es uno de los tantos que hacen notorios los problemas de integración de América Latina como un bloque consolidado. La situación parece ser aún más precaria cuando nos comparamos con el progreso de la Unión Europea, que fue un modelo a seguir al momento

de la creación de las integraciones regionales. El contraste entre procesos demuestra la necesidad de un liderazgo fuerte para marcar la dirección de la integración, en el caso América Latina, Brasil es incapaz de ser la figura guía como lo es Alemania en la UE (Malamud, 2016). Son tales las diferencias entre bloques que Alcoceba Gallego (2008) categoriza a los sistemas latinoamericanos como “organizaciones de integración de mediana intensidad en transición”, lo que hace que no sean comparables al caso europeo. Por lo tanto, la consolidación de la integración regional y los acuerdos en la dimensión política siguen siendo una tarea pendiente, urgente y esencial para que los Estados de la región como un conjunto puedan ganar peso en el sistema internacional.

El multilateralismo en la región termina siendo una noción discursiva, la realidad demuestra que son pocas las iniciativas que se llevan adelante, y que las distancias ideológicas entre los Estados minan los esfuerzos para aumentar la cooperación. Como plantea Celi (2017) es fundamental un acuerdo en la dimensión político-estratégica de la agenda de cooperación, de manera tal de poder resolver problemas del desarrollo comunes a los países de la región. Este primer acuerdo es la base para trasladar la cooperación a las demás áreas, ya sea economía, seguridad o cuestiones sociales. El compromiso de los Estados participantes es el elemento central para que América Latina pueda consolidarse y proyectar poder ante el resto del sistema internacional.

Conclusiones: El futuro de una Argentina que carece de perspectivas integradoras

Actualmente, frente a esta situación de crisis (tanto por los efectos de la Pandemia como de la invasión de Rusia a Ucrania) se puede afirmar que el rol Argentino, en aras de promover sus objetivos y lineamientos de política exterior, requiere de un desarrollo profundo del multilateralismo. Aun así, y teniendo en cuenta los dichos del investigador Bernabe Malacalza (2020), el multilateralismo deberá reinventarse y tener en cuenta las necesidades presentes en el mundo actual. Ya que, como menciona John Ruggie (1992), la adaptabilidad es una condición necesaria para que las organizaciones multilaterales puedan perdurar. El cambio en el mundo es constante, y así también sus

problemáticas, por ello es necesario identificar estas nuevas dificultades para poder desarrollar los medios adecuados para tratarlas.

Argentina convive con sus iniciativas para potenciar la cooperación internacional y las falencias que demuestra su región en este aspecto. Si bien nuestro país forma parte de OIs formales, también apuesta por el multilateralismo a través de procesos más flexibles y con un menor grado de institucionalización, dado que participa en mecanismos *ad-hoc* como el G-20. Para potenciar el multilateralismo y de esta manera poder beneficiarnos, debemos ser conscientes de que, a pesar de sus limitaciones y la necesidad de mejoras, sigue siendo la mejor herramienta para responder a los problemas globales en un mundo de creciente incertidumbre. Argentina puede promover transformaciones y llevar al centro de la discusión y propuestas que permitan revitalizar este mecanismo considerando las necesidades actuales. Para fortalecer el multilateralismo, se podría proponer aumentar la democratización y legitimidad de los organismos, esto se puede lograr a través del incremento del grado de participación en la toma de decisiones de los países del Tercer Mundo como, también, con la inclusión de actores civiles, empresas transnacionales, ciudadanos y Organizaciones No Gubernamentales. Estas iniciativas permitirían abrir la participación en la discusión de los problemas globales a los actores que cuestionan al multilateralismo, al mismo tiempo que haría que las OIs sean más transparentes, legítimas y *accountables*.

El rol que Argentina intenta llevar históricamente es el de un país pacífico, moralista, comprometido con las iniciativas globales que apuesta por los mecanismos del multilateralismo. Busca consolidar su posición internacional mostrándose como un Estado responsable y activo, con una fuerte impronta en la cuestión de derechos humanos y una extensa participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.

A pesar de las crisis y divergencias en la política doméstica, en el ámbito internacional el país tiene una postura marcada y alineada, pero que aún peca y adolece de la falta de visión de largo plazo, de una estrategia mancomunada y de una acción decisiva que permita implementar y desarrollar las propuestas ya desarrolladas, y que las mismas puedan ser abrazadas en el continente, en pos de articular un verdadero salto de calidad en la integración, el multilateralismo y desarrollo, y en la

aplicación de políticas que puedan transformar la realidad del país y de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Castelos, M. (2005). El pluralismo como puente hacia el Multilateralismo: El informe del grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. *Revista electrónica de estudios internacionales* 1697-5197 Nro. 9.
- Celi, P. (mayo 2017). La fragilidad de la Unasur en un pantano de conflictos. *Nueva Sociedad*.
- Corigliano, F. (2008). Los modelos de “relaciones especiales” en la política exterior argentina (1862-2008): De Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner. *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE), Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)*. Año 11, N° 45.
- De Santibañes, F. (2019). *La rebelión de las Naciones*. Vértice de Ideas.
- Diez de Velasco Vallejo, M. (2010). *Las organizaciones internacionales*. 16a ed. Tecnos.
- Ferrari, G. (1981). *Esquema de política exterior argentina*. EUDEBA.
- Giavedoni Pita, M. (2004). Argentina y su participación en Operaciones de Paz (lineamientos para una necesaria regulación legal). *Instituto de Estudios Regionales y de Relaciones Internacionales*. Recuperado de: <http://www.ieeri.com.ar/actividades/docs/act%20-%20vii%20encuentro%20-%20argentina%20y%20las%20misiones%20de%20paz.pdf>
- Haass, R. (mayo/junio 2008). “The Age of Nonpolarity”. *Foreign Affairs*. Vol. 87, N° 3, pp. 44-56.
- Keohane, R. (1998). “International Institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy*”. pp. 82-96.

- Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, No 287, 35-48. Recuperado de: <https://www.nuso.org>
- Malamud, A. (noviembre-diciembre 2016). El malentendido latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad*. No. 266.
- Miguez, M. C. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), pp. 207-229. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2140>
- Ministerio de Defensa (2020). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/ejercito/proyeccion/misiones-onu>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2016). Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/onu-mujeres-en-argentina-y-el-compromiso-de-la-politica-exterior-con-la-igualdad>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2019). Recuperado de: https://cancilleria.gob.ar/userfiles/2020/comision-cascos-blancos-2016-2019_.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (1945). . *Carta de las Naciones Unidas* United Nations. Recuperado de: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>
- Ruggie, J. (1992). “Multilateralism: the anatomy of an institution”. *International Organization*. Vol. 36, No. 3, Summer, pp. 561-598.
- Taiana, J. (18 de marzo de 2019). Recuperar la cooperación Sur-Sur como eje de la política exterior. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/opinion/2019/03/18/recuperar-la-cooperacion-sur-sur-como-eje-de-la-politica-exterior/>
- Tokatlian, J. G. (2012). “El entorno global”. En Derghougassian, Khatchik (comp.) *La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Capital Intelectual, pp. 95-118.
- Waldmann, P. (2004). “Sobre el concepto del Estado anómico”. En Bernecker, W. (ed.) *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 103-124.
- Zambrano Jáuregui, C. (2013). El multilateralismo actual: crisis y desafíos *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 45-60. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=927/92729194003>

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es hacer una breve historia sobre el rol de Argentina en la arena internacional a partir de considerar su participación en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el desarrollo de su rol en las distintas instituciones y organismos a su interior, con el fin de interpretar las variables más sobresalientes de la política exterior, sus principales características y cómo logró articular su visión y estrategia en un mundo cada vez más multipolar, con liderazgos cada vez más difusos y con un multilateralismo que puede poner claramente en jaque las bases del orden liberal.

ABSTRACT

The main purpose of this papers is to make a brief history about the role of Argentina in the international arena about considering its participation in the United Nations Organization (UN) and the development of its role in the different institutions and organizations within it, in order to interpret the most outstanding variables of foreign policy, its main characteristics and how it managed to articulate its vision and strategy in an increasingly multipolar world, with increasingly diffuse leaderships and with a multilateralism that can clearly jeopardize the bases of the liberal order.

RESUMO

O objetivo deste artigo é fazer um breve histórico do papel da Argentina na arena internacional, considerando sua participação na Organização das Nações Unidas (ONU) e o desenvolvimento de seu papel nas diferentes instituições e organizações em seu seio, a fim de interpretar as variáveis mais marcantes da política externa, suas principais características e como conseguiu articular sua visão e estratégia em um mundo cada vez mais multipolar, com lideranças cada vez mais difusas e com um multilateralismo que pode colocar claramente em xeque os fundamentos da ordem liberal.

Publicación conjunta CRIES y Fundación Konrad Adenauer

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Eduardo Velosa
Editores

DesOrden Mundial

¿Pospandemia y transición?



cries 

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Disponible para descarga gratuita en


Academia.edu



La contestación normativa desde América Latina: un proceso de resistencia para la autonomía regional

Alberto Castillo Castañeda

Exordio

El estudio de las normas desde el enfoque teórico social constructivista de las Relaciones Internacionales parte de la premisa de la mutua constitución, entre agentes y estructura, de los hechos sociales resultado de significados intersubjetivos y acuerdos colectivos. A partir de los planteamientos de Alexander Wendt (1995, p. 73) se puede inducir que la estructura normativa es resultado del conocimiento compartido y de la interacción entre los actores que forman un marco ideacional en la estructura social, que logran brindar significados a las capacidades materiales y a las prácticas de poder.

Por esta razón, las normas no son estáticas, sino que, en cambio, cuentan con un alto grado de dinamismo a partir de, entre otras dinámicas, procesos de significación y de contestación. Por ello, las normas no

pueden entenderse como algo dado o ajeno a los actores, sino más bien, deben ser entendidas como una construcción social que van cambiando mediante la adaptación del significado normativo. Es por ello por lo que la definición de la norma desde el enfoque social constructivista (Katzenstein, 1996, Finnemore, 1996, Klotz, 1996 citados en Finnemore & Sikkink, 1998, p. 891; Hurrell, 2007; Wiener, 2008) conduce a entenderla como el estándar de un comportamiento apropiado para los actores que cuentan con una identidad determinada.

Las normas sociales pueden ser clasificadas a partir de sus lógicas reguladoras o constitutivas (Rawls, 1955 citado en Ruggie, 1998, p. 871). Las primeras son aquellas que generan efectos causales; específicamente, son aquellas que determinan procedimientos, ordenan y restringen el comportamiento. En cambio, las segundas, son las que comprenden una serie de prácticas y principios organizativos que constituyen una actividad social.

Las normas constitutivas, alejadas de las teorías racionalistas y cimentadas en las teorías reflectivistas, han permitido la incorporación de ideas, intereses, interpretaciones de acuerdos colectivos o entendimientos intersubjetivos de los hechos sociales a la estructura normativa. Lo anterior, ha permitido la constitución de comportamientos y de acciones políticas que son conscientemente aprobadas y reconocidas por una determinada identidad y que, conforme a los procesos de interacción, van adquiriendo nueva información por medio del aprendizaje social (Checkel, 1999, p. 549) y a su vez, pueden generar una persuasión en la redefinición de la identidad y los intereses de los actores.

Frecuentemente, las normas se originan y emergen desde el nivel doméstico, posteriormente son internacionalizadas a través del contagio normativo y finalmente, se internalizan. Este proceso es conocido, según los planteamientos de Finnemore y Sikkink (1998, p. 895) como el ciclo de vida de una norma. En todas las etapas del ciclo de vida normativa se pueden presentar procesos de resistencia normativa por parte de los actores locales, cuando la norma no cuenta con la validez formal, el reconocimiento social o la validez cultural.

En el proceso de difusión normativa (Acharya, 2004, 2009; Cortell & Davis, 1996, 2000; Gilardi, 2013) los emprendedores normativos del sistema internacional intentan persuadir a partir de condiciones,

mecanismos y procesos a los actores locales para introducir las normas internacionales en el sistema nacional. Para que dicho proceso de difusión tenga éxito se debe contar con algunos factores como el de correspondencia cultural, la retórica persuasiva, los intereses domésticos, las instituciones domésticas y las fuerzas socializadoras (Checkel, 2003; Cortell & Davis, 2000, pp. 73–83).

Tomando en consideración los recientes trabajos académicos sobre la difusión y socialización normativa (Börzel & Risse, 2012; Checkel, 2005; Dolowitz & Marsh, 2000; Finnemore & Sikkink, 1998; Gilardi, 2013; March & Olsen, 1998; Risse et al., 2007) es posible inferir que existen cuatro categorías de mecanismos de difusión, a saber: i) la coerción, ii) la competición, iii) el aprendizaje y, iv) la emulación. Comprender las dinámicas de difusión normativa que se enmarcan en las lógicas de acción bien sean de anticipación (coerción y competencia) o de lo apropiado (aprendizaje y emulación) (Börzel & Risse, 2012) permitirá distinguir las fuentes de impugnación de los actores locales a las normas.

En las últimas décadas, dentro de los estudios normativos del constructivismo, se han desarrollado trabajos académicos (Badescu & Weiss, 2010; Bloomfield, 2016; Wiener, 2004, 2014; Wolff & Zimmermann, 2016) que se han encargado de problematizar sobre la resistencia a los esfuerzos de cambio de las normas y el apoyo al *status quo* normativo, lo que se ha denominado como contestación normativa.

A través de la persuasión, los emprendedores normativos buscan posicionar en la agenda pública global los temas de interés o también la necesidad de crear nuevas estructuras normativas para modificar las identidades de los Estados. Sin embargo, en muchos de los casos, los actores locales no comparten, por cultura, identidad o intereses, la convergencia necesaria para el entendimiento normativo, ocasionando así, el rechazo a la norma y, por tanto, posicionándose como hacedores normativos.

Alan Bloomfield (2016) explica que la contestación normativa, habitualmente, se suele presentar en contextos diferentes a los que hacen parte los emprendedores normativos y en donde se encuentra un *status quo* normativo arraigado. Sin embargo, a diferencia de este planteamiento, también podemos encontrar contextos de contestación

normativa dentro de la misma comunidad epistémica, en donde aparecen los antiemprendedores normativos como actores que aceptan la necesidad de defender el *status quo* normativo a partir del rechazo a la persuasión de los emprendedores normativos y socavando la nueva norma a partir de impugnaciones en su aplicación para evitar generar precedentes que puedan fortalecer dicha norma.

Después de esta breve contextualización, podemos concluir que las normas alcanzan su objetivo cuando se constituye el comportamiento de un Estado en una identidad determinada. Esto quiere decir que no solo basta con el establecimiento de la norma bajo preceptos formales y legales, sino que debe ser reconocida por la sociedad que le otorga legitimidad a partir de la interacción social en un contexto determinado.

Según Wiener (2008, pp. 66–68) se pueden distinguir diferentes tipos de normas tales como: 1) las normas fundamentales constitutivas, que comprenden la ciudadanía, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la democracia, la soberanía o la no intervención; 2) las normas de principios organizativos que están vinculadas a los procedimientos políticos y que guían las prácticas políticas en donde se incluyen principios como la transparencia, la responsabilidad, la flexibilidad, la rendición de cuentas o el enfoque de género; y, finalmente, 3) las normas de procedimientos normalizados que se identifican específicamente como prescripciones, reglas o reglamentos que están claramente definidos. En este sentido, es de esperarse por tanto que las normas más contestadas sean aquellas menos específicas, es decir, las normas fundamentales constitutivas y las que menos contestación presentan sean las normas más específicas, es decir, las normas procedimentales. Resumiendo, las normas que presentan un alto grado de contestación son aquellas que podrían cambiar el entendimiento intersubjetivo de los actores que cuentan con una identidad arraigada bajo unos principios y fundamentos propios de la interacción y prácticas sociales.

Desarrollo

América Latina en su proceso de regionalización ha mostrado diferentes fases de contestación normativa. A modo de ejemplo, podemos retomar la doctrina del *Utis Possidetis* que, en resistencia al criterio expansionista en sus territorios, estableció un principio para definir los límites fronterizos trazados conforme a las disposiciones coloniales previas a las guerras independentistas. Esta norma fundamental permitió constituir un valor latinoamericano de respeto a las fronteras y a la soberanía estatal como un estándar de comportamiento que se replicaba en la interacción de los Estados.

De igual manera, aunque no sea exclusivamente latinoamericano y se pueda extender al hemisferio, la Doctrina Monroe, constituyó un principio fundamental de no intervención de un Estado sobre los asuntos de otro. Esta norma surge como una contestación a la norma de las potencias europeas en los países de ultramar que concebían como legítima la resolución de las controversias, aun siendo estas comerciales de empresas nacionales a través de intervenciones militares. Este principio ha estado más arraigado en América Latina que en Estados Unidos, ya que este país ha intervenido en varias oportunidades en países del hemisferio, incluso usando sus capacidades militares. Sin embargo, América Latina ha logrado desarrollar este principio normativo de no intervención y de autodeterminación de los pueblos, a partir de Doctrinas como la Calvo, la Drago y la Estrada que han fortalecido los valores latinoamericanos de autonomía y soberanía.

Asimismo, desde una perspectiva hemisférica, luego de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente de 1947, se adopta el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que estableció un marco regional de defensa colectiva que no existía hasta entonces en el mundo. En este sentido, América Latina, establecía un instrumento de acción concertada de los países de la región, en el caso que cualquiera de estos fuese atacado por otro Estado, posibilitando la defensa colectiva contra posibles agresiones extrarregionales. Sin embargo, este instrumento ha terminado siendo contestado porque ha establecido una posición de subordinación estratégica de los Estados latinoamericanos a la posición hegemónica de Estados Unidos en el área de la seguridad dentro de la Organización de Estados Americanos.

Esto ha llevado a que Estados Unidos amplie la agenda de seguridad a partir de la adopción del concepto de seguridad multidimensional para evitar el cambio normativo en el hemisferio.

Por otro lado, América Latina en plena Guerra Fría hizo parte de la contestación normativa con regiones como Asia y África a la política de bloques y hegemonías internacionales representadas por Estados Unidos y la Unión Soviética, es decir, internalizó la norma de no alineación desarrollada en la Conferencia de Bandung de 1955. En el caso latinoamericano, la contestación básica de la política de bloques se produjo, en gran medida, debido al debilitamiento del sistema interamericano.

Otro ejemplo puede encontrarse en una de las más importantes contribuciones a la normatividad sobre el desarme y no proliferación que se desarrolló en América Latina con el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares o Tratado de Tlatelolco de 1963. Esta norma permitió el establecimiento de principios de no proliferación en América Latina y, por tanto, se convirtió en pionera en el establecimiento de las denominadas Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN). Esto contestaba desde América Latina a la norma del dilema de seguridad en la proliferación, fabricación, recepción, almacenamiento y ensayo de armas nucleares que se estaba presentando por parte de las potencias y sus países satélite. Asimismo, esta norma terminó siendo emulada en otras regiones gracias al trabajo de diferentes emprendedores normativos latinoamericanos.

Existen, además, experiencias en América Latina que permiten constatar procesos de contestación de la estructura normativa que conforma el orden regional hemisférico, especialmente, el orden hegemónico establecido por Estados Unidos. Este proceso de contestación normativa al sistema multilateral interamericano se presenta como resistencia para lograr modificar dicho *status quo* normativo a partir de la construcción de una identidad latinoamericana con la exclusión de Estados Unidos de la ecuación.

Una de las experiencias más claras en términos de contestación normativa al orden interamericano fue el proceso de paz centroamericano con el desarrollo del Grupo de Contadora y de los Acuerdos de Esquipulas. Estos excluyeron a Estados Unidos y establecieron un marco multila-

teral exclusivamente latinoamericano para la resolución de conflictos y la conformación de la normatividad de paz a partir de la cooperación y la búsqueda de consenso; conocido como *concertación*. A partir de este proceso se estableció la Seguridad Democrática Regional que, como norma, contestaba la Doctrina de Seguridad Nacional y permitía a los Estados latinoamericanos ampliar su agenda de seguridad basados en la democracia y en el fortalecimiento de sus instituciones y del Estado de Derecho. Lo anterior condujo al surgimiento de diferentes estructuras de gobernanza de seguridad regional en América Latina, que cuentan con múltiples niveles de actuación y están enmarcadas en la seguridad cooperativa (Serbin & Serbin Pont, 2016).

Otra experiencia de contestación al multilateralismo hemisférico interamericano se encuentra en el surgimiento del regionalismo posliberal (Motta & Rios, 2006; Sanahuja, 2009, 2010, 2012b, 2012a) que pone de manifiesto la contestación normativa al regionalismo abierto como paradigma (neo)liberal predominante en los noventa, buscando reducir la importancia del componente comercial en la integración, hacer primar la agenda política y brindar una mayor relevancia a la autonomía regional. El espacio dejado por Estados Unidos en la región a partir de las guerras contra Afganistán (2001) e Irak (2003), el viraje de gobiernos progresistas en la región y el deseo de construir una identidad regional permitió generar marcos referenciales identitarios a partir de la contestación normativa y discursiva del sistema interamericano.

Aunque se pueda observar un isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983, pp. 149–150) de las estructuras del regionalismo posliberal a la arquitectura hemisférica como un *regional script*, es pertinente mencionar que sus objetivos son totalmente distintos debido a que cada una brinda una estructura normativa en un contexto sistémico específico y esto permite la generación de entendimientos intersubjetivos en el regionalismo posliberal sin la presencia de Estados Unidos y con un marco identitario que responde a valores, a intereses y a ideas propios.

Consideraciones finales

Para América Latina la búsqueda de su propia identidad regional ha conllevado implícitamente procesos de resistencia y contestación normativa. Hemos podido observar cómo Latinoamérica ha generado desde su propio marco referencial de entendimiento intersubjetivo, normas fundamentales que han sido en algunos casos, internacionalizadas, pero que, sobre todo, han permitido ir constituyendo valores propios en la región aunque, en muchos casos, han estado influenciadas por la cercanía de Estados Unidos como potencia hegemónica en la región.

A pesar de esto, la contestación normativa de América Latina al multilateralismo hegemónico de Estados Unidos, específicamente a la Organización de Estados Americanos, ha conllevado una pugna identitaria y contestación normativa a partir de las propuestas del regionalismo posliberal que respondían a valores, intereses e ideas heterogéneas que constituían una estructura normativa diferente a la hemisférica.

Finalmente, los procesos de regionalización en América Latina estarán siempre vinculados a las dinámicas de contestación normativa, ya que la consolidación de una identidad común latinoamericana no está del todo finalizada, por lo cual, el consenso en los valores, intereses e ideas latinoamericanas propiciará la revisión de muchos regímenes formales e informales que se encuentran actualmente vigentes en la región. Es por esto por lo que la resistencia en América Latina estará siempre presente y se manifestará a través de la contestación normativa de estructuras hegemónicas del *status quo* para alcanzar la tan anhelada autonomía regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58(2), 239–275.
- Acharya, A. (2009). *Whose ideas matter? Agency and power in Asean Regionalism*. Cornell University Press.
- Badescu, C. G., & Weiss, T. G. (2010). Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alternative Spiral? *International Studies Perspectives*, 11(4), 354–374.
- Bloomfield, A. (2016). Norm antipreneurs and theorising resistance to normative change. *Review of International Studies*, 42, 310–333.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2012). From Europeanisation to Diffusion: Introduction. *West European Politics*, 35(1), 1–19.
- Checkel, J. (1999). Social construction and integration. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 545–560. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/135017699343469>
- Checkel, J. (2003). Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe. *International Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00112>
- Checkel, J. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(4), 801–826.
- Cortell, A. P., & Davis, J. W. (1996). How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms. *International Studies Quarterly*, 40(4), 451–478.
- Cortell, A. P., & Davis, J. W. (2000). Understanding the domestic impact of international norms: A research agenda. *International Studies Review*. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00184>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role

- of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3(1), 5–24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917.
- Gilardi, F. (2013). Transnational diffusion: norms, ideas, and policies. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations* (2nd ed., pp. 453–477). SAGE.
- Hurrell, A. (2007). *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943–969.
- Motta, P., & Rios, S. (2006). América do Sul: A integração pode sobre- viver ao nacionalismo econômico? *Latin America Trade Network, FLACSO Series Brief*, 32.
- Risse, T., Ropp, S. C., & Sikkink, K. (2007). *The power of human rights. International norms and domestic change* (Seventh ed). Cambridge University Press.
- Ruggie, J. G. (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52(4), 855–885.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del “regionalismo abierto” al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. In L. Martínez, L. Pena, & M. Vásquez (Eds.), *Anuario de la Integración de América y el Gran Caribe, n° 7, 2008-2009* (pp. 11–54). CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal. In M. Cienfuegos & J. A. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, (pp. 87–136). CIDOB.
- Sanahuja, J. A. (2012a). Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR. In *RSCAS Working Papers* (Issue 2012). EUI Working Paper RSCAS 2012/05.
- Sanahuja, J. A. (2012b). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In A. Serbin, L. Martínez, & H.

- Ramanzini Júnior (Eds.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 19–72). CRIES.
- Serbin, A., & Serbin Pont, A. (2016). Cooperative Security and Regional Governance. In D. R. Mares & A. M. Kacowicz (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security* (1st ed., pp. 127–137). Routledge.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71–81.
- Wiener, A. (2004). Contested compliance: interventions on the normative structure of world politics. *European Journal of International Relations*, 10(2), 189–234.
- Wiener, A. (2008). *The Invisible Constitution of Politics. Contested Norms and International Encounters* (1st ed.). Cambridge University Press.
- Wiener, A. (2014). *A Theory of Contestation* (1st ed.). Springer.
- Wolff, J., & Zimmermann, L. (2016). Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation, and the limits of critique. *Review of International Studies*, 42(3), 513–534.



El rol de América Latina en un orden internacional en entredicho

Carolina Zaccato

En una edición especial publicada en junio de 2022, titulada “Cómo se corrompen las democracias” (*How democracies decay*), *The Economist* enfatizaba un supuesto “círculo vicioso” latinoamericano. Este debía ser tomado por Occidente como una “advertencia” respecto a los peligros que podían sufrir sus sistemas democráticos en el futuro cercano si ciertos fenómenos, como la creciente importancia de movimientos políticos de corte nativista y de estrategias populistas, la polarización política, el estancamiento económico, y un descontento popular en auge, continuaban con su proceso de crecimiento en Estados Unidos y la Unión Europea.

Bajo este prisma, se reserva a América Latina un peculiar rol en el orden internacional contemporáneo. En casos como el que ilustra la mencionada columna, la región latinoamericana es vista como un perenne ejemplo por la negativa, una suerte de espejo a futuro respecto

a qué ocurriría si ciertos fenómenos económicos y sociopolíticos no fuesen contenidos a tiempo en otras regiones del mundo. Este tipo de lecturas perpetúan una visión negativa de América Latina como ejemplo de aquello que debiera ser evitado, prevenido y contrarrestado en “Occidente”, en las diferentes maneras en que este concepto se defina¹. Con ello, la región es leída a través de una serie de atributos perniciosos como el hiperpresidencialismo, la corrupción, el descontento social y la debacle democrática, entre muchos otros.

En este sentido, incluso en aquellos casos en que se la considera como parte de Occidente, América Latina no es solamente encuadrada en una posición periférica, sino que también parece servir como una suerte de campo experimental, y de anticipación de futuras distopías –aunque plausibles– para otras regiones del mundo y, en particular, para espacios como América del Norte y Europa Occidental. Más aún, esta visión omite las agudas crisis producidas dentro del seno del orden liberal internacional, enmarcándolas, en cambio, como problemáticas “importadas”, las cuales todavía se está a tiempo de evitar; tomando como contraejemplo a otras regiones del mundo en las que estas problemáticas supuestamente se han enraizado, como pueden ser América Latina y el Caribe, pero también Asia Central, Medio Oriente y África Subsahariana.

En este breve comentario, busco argumentar que no solamente este tipo de enfoques terminan por perpetuar una lectura superficial, esencialista e intrínsecamente negativa de América Latina, sino que, también, representa una visión injusta de la región, visión que olvida (o, mejor dicho, que borra y silencia) el papel que América Latina ha tenido en dar forma, sostener, criticar y reformar el actual orden internacional. En el mejor de los casos, se le asigna a América Latina un rol secundario y reactivo, permitiendo a la región la capacidad de responder a fenómenos y movimientos surgidos en otras latitudes, pero nunca reconociéndole la capacidad agencial de ser ella generadora e impulsora de procesos de cambio y evolución a nivel global. Por el contrario, muchas normas y prácticas que hoy en día son consideradas a nivel mundial, han surgido de estos espacios periféricos del orden internacional liberal. Enlazando con la temática de este número de *Pensamiento Propio*, “Un orden basado en normas? América Latina y la contestación al multilateralismo”, cabe remarcar entonces que esta región ha jugado un rol protagónico en la construcción del actual orden

internacional, en el cual las normas y el multilateralismo son algunos de sus ejes constitutivos.

Para comenzar, América Latina se piensa como región a la par que sus entidades constitutivas comienzan a pensarse como independientes. En este sentido, y sin dejar de lado la existencia de conflictos intrarregionales durante el siglo XIX, los estados de América Latina comenzaron a concebir sus propios intereses, y hasta su supervivencia, estando cada vez más enlazados a los intereses de la región y al mantenimiento de su, relativa, autonomía. De este modo, la noción de una región latinoamericana va tomando forma a la par de los procesos de independencia y consolidación de los estados latinoamericanos. Con ello, puede afirmarse que América Latina ha sido pionera en la idea de regionalismo, mucho antes, incluso, de que comenzaran los primeros proyectos de integración europeos (Deciancio, 2016).

Con el correr del tiempo, sería luego América Latina la que postulara e impulsara a las regiones y acuerdos regionales como espacios primigenios para la resolución pacífica de conflictos; principio que luego ha quedado enmarcado en el artículo 52 de la Carta Constitutiva de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que insta a los Estados Miembro a agotar todas las instancias a nivel regional para la resolución pacífica de disputas antes de elevar un conflicto al Consejo de Seguridad de la ONU. Este principio de derecho internacional emana de una práctica sostenida latinoamericana de llevar a cabo, desde el siglo XIX, distintas cumbres regionales con el fin de abordar diversas temáticas y construir consensos en torno a cómo diseñar respuestas regionales para hacer frente a problemáticas compartidas.

En efecto, América Latina históricamente ha sido una región impulsora del multilateralismo, aunque a menudo en sus aristas más informales, o lo que suele llamarse “menos institucionalizadas”². De este modo, la región ha implementado diversos mecanismos de arbitraje y mediación para la resolución de conflictos desde fines del siglo XIX, consolidando estas prácticas en el seno mismo de la cultura diplomática latinoamericana³. Dentro de estas prácticas, resalta la conformación de grupos *ad-hoc*, o “coaliciones de buena voluntad” (*coalitions of the willing*) (Domínguez, 2007), conformadas por un subconjunto de estados de la región para coordinar y cooperar por fuera de los mecanismos regionales formales con el fin de administrar

y buscar solución a conflictos domésticos e interestatales dentro de la región. Algunos ejemplos de este tipo de coaliciones son los grupos de Contadora, y apoyo a Contadora, creados en la década de 1980 para encontrar soluciones regionales a la crisis en Centroamérica que desde América del Sur era vista como un potencial foco de inestabilidad hemisférica que debía ser mitigado. De conjugar ambos grupos surge en 1986 el Grupo de Río, un organismo permanente de consulta política que comprendió a todos los estados latinoamericanos y caribeños independientes. En 2011, este grupo fue sucedido por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Cabe destacar, además, que estas prácticas regionales de arbitraje y mediación son llevadas a cabo en el marco de un conjunto de reglas establecidas, basadas en principios normativos como la búsqueda de consensos, la resolución pacífica de disputas y la no agresión. Más aún, estas no requieren, ni buscan, trascender la autoridad de los estados implicados, sino trabajar en conjunto con ellos. De este modo, no se busca la cesión ni la trascendencia de soberanía estatal, por lo que estas prácticas maridan bien con principios de corte pluralista, también fuertemente enraizados en la región, como la igualdad soberana y la no intervención en asuntos internos. Estas prácticas no están limitadas a los estados más poderosos en el ámbito regional, a diferencia de cómo la literatura suele entender el manejo regional de conflictos⁴; sino que son implementadas por todos los estados en su conjunto. A modo ilustrativo, basta ver el activo rol de Cuba en procesos de mediación regionales como, por ejemplo, su protagonismo en el proceso de paz en Colombia.

A su vez, las actuales contestaciones al multilateralismo en el plano internacional tienen su eco en América Latina, que en su tradición diplomática ha combinado multilateralismo con hiperpresidencialismo, resguardando casi celosamente principios como la no intervención en asuntos internos y la primacía de la soberanía estatal.

En efecto, la región ha sido muy crítica hacia ciertos foros y elementos multilaterales por congelar preferencias, intereses y estructuras en favor de los países más desarrollados, perpetuando así inequidades en el acceso a los roles decisivos en los procesos de definición de la agenda global. Como ejemplo, basta señalar las críticas realizadas a la mantención de los cinco miembros permanentes y con derecho a

veto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, abogando en cambio por la ampliación del número de miembros permanentes con criterios de representación regionales. Asimismo, pueden mencionarse las críticas de la región al sistema financiero internacional y, en particular, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI), que basan sus sistemas decisorios en el tamaño relativo de los países miembros y, fundamentalmente, en los aportes monetarios que realicen a estas entidades, marginando, de esta manera, a los países en desarrollo, quienes suelen ser, además, el principal destino de sus programas condicionados de inversiones y préstamos, pero que acaban por tener poca o nula capacidad para influenciar ese condicionamiento. Por último, también cabe destacar el fuerte activismo en materia de desarrollo nuclear con fines pacíficos de países como Argentina, Brasil y México, denunciando la distinción de responsabilidades entre estados nucleares y no-nucleares que genera el Tratado de No Proliferación (TNP) siendo, en la práctica, mucho más exigente con la no proliferación de los no-nucleares que con la progresiva des-proliferación de los estados poseedores de armas nucleares (vg. Zaccato, 2019).

Asimismo, América Latina ha actuado como región generadora de normas que luego han adquirido carácter global. Un claro ejemplo de ello es el principio de *uti possidetis juris*, mediante el cual los límites administrativos de la época colonial se transformaron en límites internacionales entre las nuevas naciones independientes latinoamericanas (Kacowicz, 1998; 2005). A posteriori, este principio legal fue utilizado para administrar la caída de los imperios europeos en África y Asia, convirtiéndose en un pilar de los procesos de descolonización del siglo XX, como también fue implementado para la reorganización política de los territorios de la ex Unión Soviética.

Podemos, asimismo, considerar el principio de no intervención en asuntos internos que contiene una fuerte impronta latinoamericana. En efecto, durante el siglo XIX, una naciente región latinoamericana esgrimió este principio para defender los intereses de sus recientemente conformados estados frente a las posturas europea y estadounidense de que las potencias extranjeras retenían un supuesto derecho a la intervención militar para obligar a un país a honrar las deudas previamente contraídas como, también, contra el argumento de la extensión de la jurisdicción legal de un país sobre sus ciudadanos en

territorio extranjero (Scarfi, 2020). Este entendimiento regional del principio de no intervención en asuntos internos se vio plasmado en doctrinas legales como las de Calvo (1868) y Drago (1902), fue formalmente codificado en la Convención de Montevideo (1933)⁵, para luego ser difundido a la sociedad internacional global por medio de su incorporación en el Artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas, que prohíbe el uso de la fuerza que atente contra la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado Miembro.

Este tipo de ejemplos nos llevan a replantear el rol que estados por fuera del “centro” del orden internacional, pueden jugar a la hora de generar cambios sustanciales a prácticas, normas e instituciones de carácter global. Ello se vuelve de capital importancia cuando las dinámicas de generación normativa en el llamado mundo en desarrollo y su posterior impacto en el orden internacional en su conjunto continúan siendo omitidas, “sub-teorizadas” (Acharya, 2011) o, mejor dicho, “silenciadas”⁶ por gran parte de la literatura. En efecto, suele definirse a este tipo de actores como meros tomadores de normas (*rule takers*) en ámbito internacional (vg. Keohane, 2001; Bruszt & McDermott, 2012; Grugel et al., 2008; Mendez & Turzi, 2020). No obstante, una mirada más profunda puede servir para esclarecer cómo regiones consideradas periféricas, tal es el caso de América Latina, pueden ser también ellas generadoras de normas (*rule makers*) a nivel global⁷. Para ello, es necesario desandar el camino de globalización de ciertas normas hoy consideradas como globales, reconociendo las distintas “huellas regionales” que llevan en su impronta (Costa Buranelli & Zaccato, 2022).

Estamos atravesando actualmente una coyuntura global en la que el orden internacional liberal parece verse en entredicho por eventos como la invasión de Rusia a Ucrania, las crecientes tensiones entre Estados Unidos y la República Popular China, y las profundas críticas a foros y elementos multilaterales por preservar y reforzar jerarquías entre economías desarrolladas y aquellas en vías de desarrollo. Sumado, los notorios y crecientes efectos del cambio climático y las devastadoras consecuencias de la pandemia de COVID-19 que, a su vez, han acentuado agudas crisis socioeconómicas que habían comenzado a gestarse alrededor del globo durante fines de la década pasada, reforzando aún más las actuales dinámicas de contestación al multilateralismo.

En consecuencia, resulta pertinente, y hasta ineludible, preguntarse por el rol de América Latina ante una creciente tendencia global de descreimiento del multilateralismo, máxime considerando la larga historia de la región utilizando enfoques multilaterales para el abordaje y la resolución de problemáticas compartidas. Por este motivo, es que deben reconocerse e impulsarse reflexiones como las contenidas en esta edición de *Pensamiento Propio*, donde voces regionales analicen el papel de la región con respecto al orden internacional liberal, no solo como agente reactivo frente a este orden sino también como siendo esta generadora de normas y prácticas que han pasado a ser pilares del orden mundial que hoy está en entredicho.

De la misma manera en que la región ha jugado un rol protagónico en la constitución de un orden internacional basado en normas y eminentemente multilateral, América Latina también puede jugar un papel central no solamente en la contestación a este orden, sino también en su reforma y renovación. Para conseguir este objetivo es menester, en primer lugar, que América Latina replantee sus foros y organismos regionales para hacer frente a los desafíos que le presentan la conjunción de nuevas y viejas problemáticas, como el cambio climático, la brecha de inclusión digital, la desigualdad económica, la inestabilidad política y la búsqueda de un desarrollo económico regional que sea socialmente sustentable y medioambientalmente sostenible (Zaccato, 2020; Merke & Zaccato, 2018). Para ello, será necesario repensar el “para qué” de sus distintos mecanismos de integración y concertación regionales (vg. Zaccato, 2022) y cómo pueden estos facilitar la coordinación y cooperación regionales para abordar problemáticas de carácter global pero con diferenciado impacto regional.

NOTAS

1. En algunas acepciones del término, América Latina es considerada como parte constitutiva de Occidente. No obstante, este tipo de lecturas diferencian entre distintas jerarquías dentro de ese Occidente, ubicando a América Latina en calidad de periferia occidental.
2. En esta acepción, el grado de “institucionalización” refiere a la existencia de ciertos parámetros formales que marcan la presencia de una institución, como ser la existencia de una sede física, una burocracia especializada, o un tratado constitutivo, entre otros. Personalmente, considero a los procesos de institucionalización como fenómenos de carácter histórico-sociológico, que pueden o no estar acompañados de estos indicadores de institucionalización formal, pero que recaen principalmente en la consolidación de prácticas repetidas en el tiempo, la generación de normas compartidas, y en las percepciones y concepciones de sus actores clave.
3. Esta tradición se enmarca en el concepto de “concertación” (Kacowicz, 2005; Merke, 2015) que describe a la práctica repetida de la resolución regional de conflictos regionales en América Latina como una mezcla de mediación y arbitraje informal.
4. Vg., el concepto de “manejo de grandes potencias” (Bull, 1977), que es ejemplificado por el Concierto de Europa durante el siglo XIX, un ejemplo claro. En este tipo de acepciones, suelen ser los estados con mayores capacidades relativas los encargados del manejo y la resolución de conflictos regionales.
5. La Convención de Montevideo fue redactada durante la Séptima Conferencia Panamericana (1933) y codifica la definición de “estado” como sus derechos y obligaciones, estableciendo que el reconocimiento a un estado es incondicional e irrevocable y, además, que ningún estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro estado.
6. Para un desarrollo en profundidad respecto a las dinámicas de silenciamiento de eventos y agentes en la narración de hechos históricos, ver Trouillot (1998).
7. Es necesaria, para esto, una mayor retroalimentación entre la disciplina de Relaciones Internacionales con el conocimiento localmente situado

que producen disciplinas afines y, en particular, los denominados “estudios de área” (Costa Buranelli & Zaccato, 2022).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, A. (2011). “Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World”. *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 1, pp. 95-123.
- Bruszt, L. & McDermott, G. (2012). “Integrating rule takers: Transnational integration regimes shaping institutional change in emerging market democracies”. *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 5, pp. 742-778.
- Costa Buranelli, F. & Zaccato, C. (2022). “Why the English School needs to engage with Area Studies”. *Millennium: Journal of International Studies*. En prensa.
- Deciancio, M. (2016). “El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales”. *Iberoamericana* (2001), Año 16, No. 63, pp. 91-110.
- Domínguez, J. (2003). *Boundary Disputes in Latin America*. Institute of Peace.
- Grugel, J.; Riggirozzi, P. & Thirkell-White, B. (2008). “Beyond the Washington Consensus? Asia and Latin America in search of more autonomous development”. *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, pp. 499-517.
- Herz, M.; Siman, M. & Telles, A. C. (2017). “Regional Organizations, Conflict Resolution and Mediation in South America”. En Suárez, M. A. G.; Duarte Villa, R. & Weiffen, B. (Eds.). *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Palgrave Macmillan, Pp. 123-148.
- Kacowicz, A. (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. State University of New York Press.
- _____. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. University of Notre Dame Press.

- Keohane, R. (2001). "Between Vision and Reality: Variables". En Tulchin, J. & Espach, R. (Eds.). *Latin America in the New International System*. Boulder, Lynne Rienner.
- Mendez, A. & Turzi, M. (2020). "Latin America: Both Agent and Patient". En Mendez, A. y Turzi, M. (Eds.). *The Political Economy of China-Latin America Relations. The AIIB Membership*. Palgrave, pp. 51-67.
- Merke, F. & Zaccato, C. (2018). "Introducción: el G20 en tiempos inciertos". En Merke, F. & Zaccato, C. (Eds.). "El G20 en tiempos inciertos: Reflexiones en torno a la presidencia argentina". En *Pensamiento Propio*, Vol, 48, Año 23, Junio-Diciembre 2018, pp. 15-30.
- Merke, F. (2015). "Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power". *International Politics*, Vol. 52, No. 2, pp. 178-192.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1945). *United Nations Charter*. 1945. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.
- Scarfi, J. P. (11 de junio de 2020). "Denaturalizing the Monroe Doctrine: The rise of Latin American legal anti-imperialism in the face of the modern US and hemispheric redefinition of the Monroe Doctrine". *Leiden Journal of International Law*, Vol. 33, No. 3, pp. 1-15. The Economist (16 de junio de 2022). "Latin America's vicious circle is a warning to the West". URL:<https://www.economist.com/leaders/2022/06/16/latin-americas-vicious-circle-is-a-warning-to-the-west>.
- Trouillot, M-R. (1995). *Silencing the Past. Power and the Production of History*. Beacon Press.
- Zaccato, C. (2019). "Un arduo camino a la cooperación: la historia de la relación nuclear entre Argentina y Brasil". *Revista Defensa Nacional*. Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), Número 3.
- Zaccato, C. (2020). "Coronavirus: Los desafíos del mundo del después". En *Pensamiento Propio*, Vol. 52, Año 24, Junio-Diciembre 2020, pp. 227-233.
- Zaccato, C. (20 de abril de 2022). "Mercosur's Flexibilization Dilemma". En *Global Americans*. URL: <https://theglobalamericans.org/2022/04/mercosurs-flexibilization-dilemma/>.

RELACIONES INTERNACIONALES

AÑO 31 - N° 62 Enero / Julio 2022

DIÁLOGOS

Roberto Savio

ESTUDIOS

La expansión internacional de las empresas automotrices de China a través de la inversión extranjera directa (2001-2020)

José María Resiale Viano

Sudamérica en la geopolítica de los hidrocarburos. Una aproximación a los casos de Vaca Muerta y el Pré-sal **Jonatan Núñez**

La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018) **Emiliano Fernández**

Autonomía y valor estratégico de los países periféricos: análisis de la literatura y propuesta teórica **Lautaro N. Rubbi**

DOSSIER: A 40 años de Malvinas

México frente a la Guerra de las Malvinas. Una aproximación retrospectiva **Luz Araceli González Uresti, Zidane Zeraoui**

Uruguay y la Guerra de las Malvinas **José Ramiro Podetti**

Una diplomacia de papel: la posición de la derecha tradicional colombiana frente a la guerra de Malvinas **David Antonio Pulido García**

La diplomacia boliviana en la cuestión de Malvinas. Remembranza de hitos a favor de la Argentina a 40 años del conflicto **Rene Quisbert Aguilar**

Hércules contra Hércules: la historia de uno de los momentos más emble-máticos de la guerra de las Malvinas **Thayssa Wendling**

A 40 años de un conflicto que cambió la visión de América Latina: la solidaridad persistente de Venezuela con Argentina en la reclamación sobre las Islas del Atlántico Sur **Claudio Alberto Briceño Monzón**

REFLEXIONES

Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur **Gladys Lechini**



Instituto de
Relaciones
Internacionales
presibilidad y continuidad

www.iri.edu.ar

Director Fundador

Prof. Dr. **Norberto Consani**

Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales - Universidad
Nacional de La Plata

48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata REPUBLICA ARGENTINA
Tel 54 221 4230628

iri@iri.edu.ar



The challenges for building regional integration in the global south. The case of brazilian foreign policy towards Mercosur

Vigevani, T. & Ramanzini, H. (2022). *The Challenges for Building Regional Integration in the Global South The case of Brazilian Foreign Policy towards Mercosur*. Springer

Actualmente la integración regional es objeto de debate y preocupación por parte de diversos estudiosos. El Mercado Común del Sur (Mercosur) está en el ojo de la tormenta. Las perspectivas de evolución que se esperaban en 1991, cuando se suscribió el Tratado de Asunción, no se cumplieron y las deficiencias del bloque adquirieron preeminencia mientras sus beneficios aparecen cuestionados. Un elemento

importante es que las diferentes expectativas que existen sobre el Mercosur en el interior de sus Estados miembros, entre los diplomáticos y los burócratas de otras agencias gubernamentales, limitan a su vez su profundización y obstaculizan su consolidación. Con Uruguay negociando unilateralmente un tratado de libre comercio con China como trasfondo, se ponen de manifiesto las muchas tensiones. El desdén de

Uruguay se mira mientras tanto por parte del gobierno brasileño con una actitud que oscila entre la indiferencia, el apoyo moderado (China es el principal destino de las exportaciones brasileñas) y una reticencia basada en motivos ideológicos. Jair Bolsonaro siempre tuvo reparos en profundizar la relación con China y el sector ultraliberal, que hoy lidera el ministro de economía Paulo Guedes, mira con beneplácito todo lo que implique desarmar el ámbito de protección del Mercosur y avanzar en acuerdos de libre comercio.

El propósito del valioso y oportuno libro de Tullo Vigevani y Haroldo Ramazini Junior es evaluar el recorrido del Mercosur al cumplirse sus tres décadas y, al mismo tiempo, ofrecer un marco analítico para desmenuzar la política exterior de Brasil con relación al Mercosur. Los autores analizan la evolución del bloque enfocando en el Estado y los actores nacionales de Brasil. Con mucha lucidez identifican las dificultades y los impasses experimentados a lo largo de los treinta años y al poner el foco en Brasil, Vigevani y Ramazini Jr. argumentan sobre la necesidad de entender la posición de este país en términos de política frente al Mercosur en el contexto de los

factores constitutivos de la política exterior, la autonomía y el universalismo que están enraizados en la sociedad y en el Estado brasileño. El Itamaraty, por su parte, es una corporación fuerte, con peso propio y una burocracia importante que históricamente concentra el proceso de formulación de la política exterior. El inicio del Mercosur junto con reorganización internacional que trajo la caída del muro de Berlín fueron coetáneos con el nacimiento de dos corrientes de pensamiento (autonomistas e institucionalistas pragmáticos) que influyeron en el avance del proceso de integración.

Una visión universalista, favorable a la apertura económica identificaba al Mercosur como un espacio para disminuir los impactos y el propio ritmo de una apertura hacia el exterior, y que oscila entre la defensa con poco vigor del retorno, a un área de libre comercio y la aceptación de una unión aduanera incompleta. En esta versión desarrollista se ha promovido la integración como mecanismo de acceso a mercados externos, elemento capaz de impulsar transformaciones y dar mayor eficiencia al sistema productivo interno, así como de convertirse en un canal de proyección y fortalecimiento en

las negociaciones económicas internacionales.

La segunda corriente de carácter más autonomista defendió la proyección de un acrecentamiento independiente y activo de Brasil en la política internacional. Tiene preocupaciones de carácter político-estratégico de los problemas norte-sur y busca un papel de mayor liderazgo brasileño en América del Sur. Por percibir a la integración suramericana bajo el liderazgo brasileño como una prioridad, consideró importante la ampliación del bloque mediante el ingreso de nuevos Estados. El Mercosur, por su parte, podría actuar como un instrumento capaz de proporcionar a Brasil un mejor posicionamiento regional, y en la esfera comercial como un elemento capaz de facilitar la formación de un área de libre comercio en la región. Defiende las ideas de una inserción internacional del país a partir de una “autonomía por la integración” (en la cual los valores globales deben ser defendidos por todos). Estos dos enfoques convergieron durante una buena parte del desarrollo del Mercosur. Hasta el advenimiento del presidente Lula se buscaba en América del Sur un discreto liderazgo.

La actuación del Gobierno de Lula en el Mercosur se caracterizó por movimientos diferentes, resultado de las dos corrientes de pensamiento que compusieron su administración. La primera es la perspectiva autonomista que daba prioridad al liderazgo brasileño en América del Sur. Los esfuerzos orientados a la formación de la Unión de Naciones Suramericanas son un ejemplo de esta aspiración. La segunda corriente, vinculada al partido del presidente Lula, representa la visión progresista de académicos y liderazgos políticos pro-integración y sugiere la profundización institucional del proceso de integración en los campos político y social. Más allá de las fuerzas que compusieron el Gobierno de Lula se intentó, poco a poco, reducir el sesgo neoliberal-comercialista del Tratado de Asunción proponiendo una ampliación de la agenda del Mercosur. Sin embargo, no surgieron opciones de separarse de los objetivos de inserción internacional y de la aplicación de mecanismos de mercado con los cuales se inició el bloque regional. Por ello, el libro atinadamente adopta un marco analítico eclético discutiendo las fuerzas y debilidades de los enfoques para echar luz sobre la política exterior de Brasil con relación al Mercosur.

El libro argumenta que la evolución del Mercosur refleja la centralidad de la idea de autonomía para la política exterior de Brasil. El concepto de autonomía —el hilo conductor de la obra— conllevó ciertas ambigüedades con relación al Mercosur, mientras que la capacidad de autonomía nacional podía fortalecerse en tanto y en cuanto crecía la institucionalidad intergubernamental.

Se encuentra particularmente muy valioso el enfoque histórico que ofrecen los autores. Así en el primer capítulo se analizan las diferentes perspectivas de Brasil hacia la región desde los primeros años de la república con la influencia del Barón de Rio Branco (1902–1912). Nos pone en evidencia que desde la Proclamación de la República en 1889 hasta el 2011, el final del Gobierno de Lula y el inicio del de Dilma, las relaciones de este país con sus vecinos se destacaban por la rivalidad, el acercamiento, la diferenciación y también el distanciamiento. Aún en los períodos durante los cuales hubo un interés genuino y positivo en la integración regional, Brasil no pudo construir las capacidades necesarias y la agencia para mover el proceso efectivamente dado la oposi-

ción de sectores relevantes de las elites y con ello, el tipo de integración que demandan. El ascenso al poder de Jair Bolsonaro modificó drásticamente la lógica de las percepciones y de la participación de los actores en la elaboración de una política exterior en la cual pierde valor la región. Desde entonces, Brasil aparece distanciado económica, política y culturalmente de la región.

Hoy por hoy, con la elección que se avecina en Brasil, todas las luces están puestas en el posible retorno de Luiz Inácio Lula da Silva al Palacio del Planalto. Lo anteriormente enunciado aumenta lo oportuno de este valioso volumen. De por sí, es de esperar que un gobierno de Lula da Silva busque revertir el aislamiento internacional de Brasil y frenar toda iniciativa que implique seguir debilitando al Mercosur. Sin embargo, el escenario doméstico, regional y global en el que asumiría Lula da Silva dista de ser semejante a aquel de principios del siglo XXI, durante el cual pudimos desarrollar un regionalismo poshegemónico en virtud de la coyuntura internacional. No podemos obviar, como bien marcan los autores, que nuestra integración está marcada por la

especialización exportadora y la dependencia externa de fuentes de financiación y tecnología, de la misma manera que la reducida interdependencia regional es un obstáculo para el proceso de integración.

Diana Tussie



Reflexiones sobre desinformación en Venezuela en tiempos de pandemia

Cañizález, Andrés (2021). DESINFORMACIÓN EN VENEZUELA. Reflexiones en tiempo de pandemia. Universidad Católica Andrés Bello / Asociación Civil Medianálisis. abediciones, p. 87

En un análisis presente, no cabe duda de los efectos y el impacto que la pandemia del COVID-19 tuvo y sigue teniendo sobre el desenvolvimiento de diversas sociedades en el mundo, sobre todo en las que se manifestaron tanto la enfermedad del coronavirus como el fenómeno de la desinformación.

Aunque acerca de la desinformación y sus formas, sus causas y manifestaciones, no es poco lo que se ha estudiado en los últi-

mos años. Sin embargo, resultan todavía escasas y necesarias las iniciativas de investigación e interpretación de los momentos de vinculación de este fenómeno con eventos coyunturales específicos del ámbito de la salud pública.

El año 2020 estuvo particularmente marcado por estas dos variables que se mostraron como las constantes más relevantes, aunque, en sociedades como la venezolana, la contingencia de la

enfermedad pasó a ser un escenario favorable para la producción y difusión de contenidos intencionalmente descontextualizantes, en un entorno que ya venía siendo restrictivo y censorador en cuanto a información.

De hecho, con la excusa del confinamiento y el distanciamiento físico (social) a la que fue sometida la población como medida de seguridad pública sanitaria, la pandemia de COVID-19 “ha sido usada por diversos gobiernos para restringir derechos humanos básicos, incluyendo el derecho a la libre expresión e información”. (Cañizález, 2020)

Pero la complejidad de los eventos restrictivos a la libertad de prensa, de expresión y de información constituye apenas una parte de los factores o elementos a considerar en el análisis de una realidad en la que las causas de la desinformación en Venezuela incluyen también la saturación informativa, la inoportuna ola de la infodemia y la difusión malintencionada de contenidos falsos o *fake news*.

El escenario adverso se ha tornado innegable, pues “el modo profuso, continuado y, a veces, precipitado como se ha venido mostrando más recientemente esta política de afectación del ré-

gimen de libertades individuales y colectivas de los ciudadanos, en materia de información, no solo ha puesto a prueba la disposición y capacidad de los medios de comunicación y periodistas, sino también la creatividad y valía de los usuarios para tratar de informarse a través de sus redes y comunidades, sin salir lesionados en el intento” (Paz, 2021).

Al tratar este complejo tema, Andrés Cañizález, quien califica su libro como *heterodoxo*, “ya que está formado con contenidos de diversa procedencia”, revisa en una primera parte las reflexiones y respuestas, debidamente curadas, de una selección de expertos autores y personalidades, a una batería de preguntas en torno a la desinformación en Venezuela.

A los aportes y precisiones de Cañizález a sus propios cuestionamientos sobre asuntos como la existencia en Venezuela de laboratorios de *fake news*, las fuentes de información recurridas por los factores políticos en controversia, el contexto de la producción, circulación y recepción de información y acerca de la instauración de modelo de hegemonía y control de la información en el país suramericano, incluye consideraciones de estudiosos del campo de la política, de la comunicación y la

información, vinculados a entidades de investigación científica, universidades, observatorios o centros de estudios comunicacionales y sociopolíticos, entre quienes se cuentan Mariela Torrealba, Ingrid Jiménez, Ricardo Ríos, Piero Trepiccione y León Hernández.

No se trata exactamente de una revisión de textos académicos, publicaciones y otros artículos arbitrados de diferentes fuentes, aunque acertadamente apela el autor al registro y recopilación de las consideraciones de seis destacados investigadores expresadas mediante una suerte de intercambio de perspectivas y puntos de vista obtenidos en conversaciones (a distancia) sobre estos temas, a partir de una batería estándar de interrogantes.

El valor agregado que produce la presentación de una relación de respuestas cargadas de la percepción desarrollada por los consultados sobre asuntos específicos vinculados a la desinformación y sus fuentes, y sobre las dinámicas de control hegemónico de la información en Venezuela, está en la oportunidad de identificación de los elementos constantes –y los contrastantes– observados por estos expertos en el análisis que han venido haciendo de este fenómeno en esta particular

sociedad y contexto.

La interrogante sobre la existencia o no de laboratorios para la producción y difusión de contenidos falsos, tendenciosos o *fake news* produjo, a la vista de los comentarios reflejados en esta obra, claras coincidencias en cuanto a estimar el profuso predominio de informaciones con elementos y patrones persistentes que se propagan por los canales y redes de comunicación y marcan la agenda pública de la misma forma que resulta de la operación de estas unidades que apelan a mecanismos orgánicos e inorgánicos de transmisión de desinformación y propaganda.

Más aún, en la mayoría de las opiniones expresadas queda en evidencia la percepción dominante que tienen los investigadores sobre la existencia de laboratorios profesionales o salas situacionales dedicadas a favorecer la propagación sistematizada de contenidos pro gobierno, sin por ello desconocer la identificación de comportamientos similares –en menor grado– en la difusión de información tendenciosa o manipulada favorable a los factores de oposición.

La apreciación sobre el efecto pernicioso de las *fake news* es compartida por otros analistas

y estudiosos de la comunicación dedicados al campo del periodismo, como Florantonia Finger, quien en su trabajo *¿Cómo la desinformación socava la democracia?* advierte que las noticias “vulneran el derecho de las audiencias a estar informadas y a participar en el debate de los asuntos públicos”, pues tienen como objetivo “quebrar la credibilidad en los medios”. (Torrealba et al., 2021, p. 25)

Sobre el contexto y circunstancias de producción, circulación y recepción de información en Venezuela resultan significativas algunas aproximaciones en el texto reflejadas. “La articulación de la información es precaria, pobre”, en la apreciación del investigador académico León Hernández, quien además asegura que “no se puede ser veraz si los datos son imprecisos, si no hay verdaderas preguntas y si se convierte [el relato informativo] en un pregón de manipulación oficialista”.

Resulta también categórica la apreciación recogida de la doctora en Ciencias Políticas, Ingrid Jiménez, al precisar que “una opinión pública bien informada, en la que los ciudadanos puedan expresar sus criterios de manera libre, es fundamental para la democracia. Al no existir esto,

ni la posibilidad de expresión de diversos puntos de vista, la democracia sufre, y se abona el terreno para que la opinión pública sea manipulable y maleable, y compre el discurso oficial, porque sencillamente es el único que tiene a la mano”.

Pero parece que el drama de la desinformación en Venezuela tiene particularidades que han llamado la atención de estos estudiosos venezolanos de la comunicación y el contexto político de la información, pues la observación de esta realidad les indica que no solo las *fake news* y la precariedad de un ecosistema mediático depauperado y restringido juegan en contra de una ciudadanía exigida por el imperativo de estar bien informada.

Al respecto, y casi a modo de dictamen, la investigadora de la Universidad Central de Venezuela, Mariela Torrealba, describe cómo se ha instaurado el modelo hegemónico y de control de la comunicación en el país y asevera que “no es que los medios oficiales han ocupado el espacio que dejaron los medios tradicionales o los nuevos medios, o los medios más independientes. ¡No! Fue que nos quedamos sin información”.

En un segundo momento, el autor de este libro presenta un compendio de diez textos periodísticos propios de análisis sobre el tema de la desinformación, con una mirada descriptiva local y con alcance global, previamente publicados en la plataforma web del medio digital venezolano El Estímulo. “En cada artículo, utilicé informes o documentación específica que me ayudará a sustentar la óptica específica expresada en cada texto”, precisa al respecto Cañizález.

Vale la pena exponerse a las ilustrativas narrativas y descripciones que, a modo de “estampas” dan luces a la oportunidad de comprender el escenario local de desinformación. En esta parte final, el autor se pasea por el drama de informarse en un contexto de servicios públicos básicos precarios y depauperados, el predominio de la agenda pública oficial en un entorno de redes sociales o de mensajería de texto además amenazado por la censura, la intromisión e importación de variantes y modelos extranjeros de control geopolítico, la desaparición de espacios informativos y los desiertos de noticias.

Pablo Enrique Paz

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cañizález, A (2020) *Libertad de expresión en información en tiempos de COVID-19*. [Artículo en línea] Medianálisis. Venezuela. Disponible: <https://www.medianalisis.org/libertad-de-expresion-en-informacion-en-tiempos-de-covid-19/>
- Paz, P (2021) *La obstaculización y la censura como mecanismos de desinformación*. [Artículo en línea] Medianálisis. Venezuela. Disponible: <https://www.medianalisis.org/la-obstaculizacion-y-la-censura-como-mecanismos-de-desinformacion/>
- Torrealba, M, Paz, P y Viloría, Y (2021) *Desmontando la mentira: Dos años bajo la lupa del OVFN*. Observatorio Venezolano de Fake News. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela. **abediciones**, 210 p.



La vigencia del poder marítimo en una era de transición global

Ariel González Levaggi. Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur. Estrategias marítimas de las grandes potencias del siglo XXI. Instituto de Publicaciones Navales. 321 páginas.

Sin paralelo en idioma castellano, la ambiciosa obra del profesor Ariel González Levaggi ofrece un recorrido meticuloso y actualizado por las grandes estrategias de las potencias globales del siglo XXI -Estados Unidos, China, Rusia e India- y analiza el rol clave que ocupa el poder marítimo en la proyección internacional de cada una de éstas. Y es que el poder marítimo, objeto de reflexión central de autores clásicos como Alfred Thayer Mahan o Julian Corbett, es igual de importante

en el presente siglo con respecto a lo que fue en la época de oro del imperialismo global europeo en la que éstos enfocaron su pensamiento. Tal como fue entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, cuando estos autores redactaron sus obras, el sistema internacional contemporáneo tiene como características estructurales a una profunda interdependencia económica mundial basada en las comunicaciones marítimas y a una compleja transición de poder entre una potencia he-

gemónica en declive relativo y varias potencias emergentes que le disputan espacios de dominio en los ámbitos global y regional. En el gran drama geopolítico de nuestros tiempos, marcado por el tránsito de un mundo unipolar a otro multipolar, el ámbito marítimo sigue jugando un rol protagónico.

Uno de los conceptos maestros sobre los que se apoya el libro es el de gran estrategia. Noción que evolucionó al calor de los magnos conflictos del siglo XX y que recientemente ha recuperado prominencia en el campo de las Relaciones Internacionales, la gran estrategia de un Estado implica el establecimiento de sus más caros objetivos nacionales en el ámbito externo y la definición de las herramientas diplomáticas, informacionales, militares y económicas que le permitirán alcanzarlos. La comprensión que tiene el autor del concepto de gran estrategia tiene como fundamento teórico al realismo neoclásico. Éste comparte con el neorrealismo *waltziano* la idea de que la acción externa de los Estados parte de una valoración de la estructura del sistema internacional en un momento dado y, más específicamente, de las oportunidades y amenazas que ésta presenta para la con-

secución de los objetivos nacionales. Pero se distingue de ese neorrealismo, entre otras cosas, por la idea de que cada Estado responde de manera distinta a las señales que le envía el sistema internacional, en función de una serie de variables domésticas entre las que se incluyen una específica identidad nacional, una particular configuración de las relaciones Estado-sociedad y una peculiar tradición de pensamiento estratégico.

En esa línea, el libro consiste, en primera instancia, en un detallado estudio de las grandes estrategias de las potencias globales del siglo XXI dentro del ya mencionado contexto de globalización económica y transición de poder. Estados Unidos sigue ocupando la cúspide del poder económico y militar a nivel mundial y su gran estrategia tiene como objetivo máximo, precisamente, la extensión en el tiempo de tal estatus, legitimado en su autopercepción como líder y defensor del orden internacional liberal. Pero una China en franco ascenso se está convirtiendo en el competidor de Estados Unidos en diversos campos y está determinada a expandir y consolidar su recientemente adquirido peso regional y global. Rusia, por su lado, busca restituir tanto su esfera de in-

fluencia a lo largo de su periferia, perdida tras el colapso del imperio soviético, así como su estatus como potencia de primera línea en los asuntos internacionales. E India, el otro gigante asiático en ascenso, tiene sus propias ambiciones hegemónicas regionales y unas crecientes perspectivas de influencia global, aunque no logra aún delinear de manera precisa una gran estrategia que le permita alcanzarlas. La elección de estas cuatro potencias por parte del autor se asienta en criterios económicos y militares. Hacia mediados de este siglo, China, Estados Unidos e India -en ese orden- contarán con las tres economías más grandes del mundo y estos países, junto con Rusia, poseen potentes fuerzas militares con la tríada nuclear: la capacidad de lanzar armas nucleares desde tierra, mar y aire.

Otro concepto maestro sobre el que se fundamenta la obra es el de poder marítimo. En la visión clásica de Mahan, el poder marítimo es el resultante de la retroalimentación positiva entre los aspectos militares y no-militares de las actividades de un país sobre las olas. Para González Levaggi, la estrategia marítima constituye una parte integral de la gran estrategia de los Estados, siendo ambas, por definición, de

carácter multidimensional. Diferentes Estados, cada uno con su propia gran estrategia, le otorgan un peso relativo distinto al ámbito marítimo, incluyendo el grado de prioridad de lo naval dentro de sus respectivas políticas de defensa. En línea con el realismo neoclásico, dados unos contextos internacionales y domésticos específicos, las élites estatales pueden decantarse sea por políticas más autárquicas y nacionalistas enfocadas al interior o sea por políticas más aperturistas e internacionalistas volcadas al exterior, en cuyo caso se otorga mayor peso al ámbito marítimo y, como parte de éste, al naval. Adicionalmente, las percepciones de amenaza y la posesión de capacidades materiales cuentan al momento de determinar la estrategia marítima de un Estado y, consecuentemente, el tipo de armada adecuado para ésta: de aguas azules en referencia a los océanos abiertos, de aguas verdes en referencia a las zonas costeras y de aguas marrones en referencia a los ríos y estuarios navegables.

De esta manera, ubicándolas en el marco de sus respectivas grandes estrategias, el autor analiza las estrategias marítimas de las cuatro potencias bajo estudio, con especial atención al

elemento militar. Estados Unidos es la potencia naval global preeminente, estatus que disfruta desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Contando con bases navales en todo el globo y una fuerza de casi 300 buques, la armada estadounidense es primariamente una de aguas azules. La tecnología de sus plataformas es superior y la destreza de sus tripulaciones no tiene par. Pero, precisamente, porque la gran estrategia estadounidense exige una proyección global de sus fuerzas navales, el desafío que le plantea la marina china, la Armada del Ejército Popular de Liberación (AEPL), a la U.S. Navy es especialmente complejo. Con un gigantesco aparato industrial que se ubica en el centro de las cadenas de valor globales, con vulnerabilidades estratégicas graves en lo que concierne a su abastecimiento marítimo de energía y la pendiente resolución de la cuestión de Taiwán, China ha optado en las últimas dos décadas por una expansión y una modernización masivas de sus fuerzas navales. La AEPL ya es la armada más numerosa del mundo y la más potente de Asia. Pero China, a diferencia de Estados Unidos, concentra su poder naval en sus mares contiguos. El resultado es que las casi totales libertades

de acceso y operación que las fuerzas navales norteamericanas gozaron en las aguas asiáticas durante cerca de 75 años ya no son más. Este hecho no obsta que las misiones y capacidades navales chinas estén adquiriendo progresivamente un alcance extrarregional, lo que demanda cada vez mayores capacidades de aguas azules.

Dadas sus prioridades nacionales en el espacio euroasiático y sus limitaciones presupuestarias, Rusia ha privilegiado su carácter de potencia terrestre y ha dejado en segundo plano al ámbito marítimo. Las misiones de su armada se concentran en la defensa de las aguas contiguas a Rusia, es decir, los mares Báltico, Negro, Caspio y de Azov, además del Ártico. No obstante, en el marco de su búsqueda por restituir su influencia mundial, la armada rusa no ha abandonado las aspiraciones de proyección global de la era soviética. La estrategia marítima de Rusia sigue contemplando el objetivo de mantener el estatus de su armada como la “segunda del mundo”, con la capacidad de ejecutar una amplia variedad de misiones en todo el “Océano Mundial”, entre ellas, de manera fundamental, la de disuasión nuclear. Así, la actual armada rusa tiene una confi-

guración “turquesa”, es decir, la combinación de capacidades de aguas azules y aguas verdes, priorizando estas últimas. India, al igual que China, se encuentra en un proceso de vigoroso crecimiento económico y enfrenta concurrentemente una fuerte dependencia del abastecimiento externo de energía, lo que se refleja en la alta prioridad que ocupa la protección del comercio marítimo en su estrategia naval. Con la visión de ejercer un rol dominante sobre el Océano Índico, contrarrestando lo que considera como la creciente intromisión de la AEPL, así como de contar con la capacidad de proyectarse al Océano Pacífico, la armada india se ha reenfocado en el control de rutas marítimas clave y puntos de estrangulamiento, acelerando su transformación desde una de aguas verdes a una de aguas azules.

El panorama resultante de este amplio recorrido por las grandes estrategias y las estrategias marítimas de Estados Unidos, China, Rusia e India confirma que el hecho geopolítico determinante de nuestro siglo es el traslado del centro de gravedad de la política mundial desde el Atlántico Norte al ahora conocido como Indo-Pacífico. Esto se verifica en la creciente prioridad que

este amplísimo espacio marítimo ha adquirido en las estrategias diplomáticas, económicas y militares estadounidenses a lo largo de la última década y también en el hecho de que incluso las armadas europeas, aquellas que en los siglos precedentes se disputaron el control de los mares del mundo, están priorizando estrategias, misiones, alianzas y capacidades que les permitan por lo menos una marginal participación en éste. El libro concluye con un interesante estudio de la relevancia del Atlántico Sur en el plano marítimo mundial y la presencia en éste de las cuatro potencias globales analizadas. El autor también reflexiona sobre los dilemas estratégicos argentinos con respecto al Atlántico Sur, mismos que resultan de capacidades navales que han ido menguando a lo largo de las últimas décadas, la continua presencia colonial británica en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, desafíos no convencionales como la pesca ilegal, el narcotráfico y la piratería, y la propia escalada de tensiones entre las potencias globales, misma que podría manifestarse a futuro en una disputa por el control de la Antártida.

Es así que *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur. Estrategias marí-*

timas de las grandes potencias del siglo XXI, constituye una obra magna de imprescindible lectura para tomadores de decisión en los ámbitos diplomático y militar, así como para estudiosos de los asuntos estratégicos e internacionales en el ámbito académico. El libro tiene un altísimo mérito al proveer una panorámica completa de los acelerados cambios geopolíticos que marcan nuestra época y del rol central que la disputa por el mar tiene en éstos. Las reflexiones del profesor González Levaggi sobre los dilemas estratégicos argentinos en el Atlántico Sur invitan a realizar estudios similares desde otras latitudes de nuestro continente. Con capacidades navales limitadas, nuestros países deben hacer frente a la creciente conjunción de amenazas tradicionales y no tradicionales en vastos espacios marítimos. Tensiones entre las potencias globales, que aparecían hace poco como distantes, por virtud de las características del espacio marítimo como vía de comunicación, constituyen hoy desafíos presentes y cercanos para nuestros Estados y sociedades.

Daniel García Sanz



70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): Perspectivas de Futuro

Almeida, Guilherme A. de; Ramos, André de C. y Rodrigues, Gilberto M.A. (Org). (2021) 70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021) ACNUR. 448 p.

Em comemoração aos 70 anos da publicação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados foi lançada a obra analisada que, com densa abordagem, busca traçar um panorama histórico do tema. Porém, traz inovações legislativas e jurisprudenciais dos últimos 10 anos, além de críticas construtivas sobre o futuro e a fixação da característica da permanência das crises e de como estas afetam as pessoas refugiadas.

O livro, de acesso livre em for-

mato eletrônico, possui 447 páginas, é dividido em três partes, sendo a parte I sobre Conceitos e Instituições; parte II, sobre Implementação no Brasil e parte III, sobre Desafios Contemporâneos, nas quais, os renomados organizadores, reuniram 20 artigos acadêmicos, de cunho predominantemente jurídico, com foco em proposições construtivas para implementação do direito das pessoas refugiadas, no Brasil, além da reflexão sobre o Direito de Acolhimento – ousa-se

colocá-lo em maiúsculo, pois o conceito de Acolhimento poderá ir além da integração prática, sendo abordados os desafios contemporâneos para discussão de gêneros, judicialização do refúgio, emancipação política, construção identitária e política externa, migrações forçadas e a grave e generalizada violação de direitos humanos, fortalecimento das pautas migratórias e impacto da exploração ambiental.

Na primeira parte, os autores Guilherme Assis de Almeida e Nora Rachman; André de Carvalho Ramos e Larissa Leite; Aline Khoury e Arthur Roberto Capella Giannattasio; Brunela Vieira de Vicenzi e Beatriz de Barros Souza; Bibiana Graeff e Cintia Sousa de Freitas se valem de argumentação sólida, consistente e baseada em pesquisas empíricas, apresentando estudos voltados à identidade, nacionalismo, grupos vulneráveis e visão institucional e utilitarista da pessoa refugiada.

Na segunda parte, os autores Pietro Alarcón e Roberta Simões; Giuliana Redin; João Paulo de Campos Dorini e João Freitas de Castro Chaves; Rivana Ricarte; Tatiana Cardoso Squeff; João Carlos Jarochinski e Militza Pérez; Gilberto M. A. Rodrigues buscam trazer exemplificação prática da aplicação da proteção

da pessoa refugiada, demonstrando as lacunas procedimentais e legais da garantia de acesso a direitos, de como a judicialização, através das Defensorias Públicas, está tomando proporções para garantir aplicação de normativas basilares de proteção, da garantia da vida e da dignidade da pessoa humana, como a pessoa refugiada está construindo diariamente a sua capacidade de ser sujeito que tem direito a ter direitos. As análises das respostas governamentais frente aos fluxos mistos dão densidade à parte destacada.

Na parte final, os autores Gabriel Gualano de Godoy; Luis Renato Vedovato e Rosana Baeninger; Laura Madrid Sartoretto e Maria José Marcogliese; Ana Luisa Moraes Zago; Carolina de Abreu Batista Claro; Patricia Grazziotin Noschang; Tatiana S. Friedrich e Hermes Correa Dode Jr; Thais Lara M. Severo fazem um apanhado bem diverso dos desafios da atualidade, abordando a necessidade de ampliação e fortalecimento, ainda mais, das discussões sobre os grupos vulneráveis, migrantes forçados, securitização da política migratória. Bem como promover a retomada estatal da responsabilidade de proteger e implementar políticas públicas para proteção da pessoa refugiada, pois a crise

humanitária não é por causa dos refugiados ou migrantes, mas, pelo contrário, ela dá causa a muitos deslocamentos populacionais. Demonstra, no final, que o refúgio é um instituto permanente, que poderá transformar uma região para sempre.

O Brasil é um país em que a pessoa tem que lutar diariamente para construção do que é ser refugiado, como sujeito de direitos, sem ser enquadrado nos estereótipos negativos, além de poder colaborar para tomada dos seus direitos, e promoção da justiça epistêmica, seja no âmbito judicial, institucional ou na vida cotidiana.

O apanhado histórico-jurídico dos textos é de leitura obrigatória para todos que desejam saber da evolução legislativa que tivemos nos últimos 70 anos, bem como, com as análises quali e quantitativas, objetivas, pragmáticas e fundamentadas, demonstram o comportamento institucional brasileiro, de acordo com sua política interna e externa dos últimos 10 anos, trazendo os avanços e desafios da atualidade, os quais persistem, contudo vem ganhando mais força e destaque nas agendas públicas.

Eliza Odila Conceição Silva
Donda



Ucrania: miradas convergentes sobre una joven nación

Sören Brinkmann, Angélica Rodríguez Rodríguez & Vladimir Rouvinski (editores) (2022) *Entre Este y Oeste. Estado, Nación y conflicto en la Ucrania contemporánea*, Universidad ICESI/Tirant Lo Blanch, 269 páginas.

Este libro, escrito por un grupo de autores para situar los acontecimientos recientes en Ucrania dentro de perspectiva histórica, tiene varias virtudes. Su carácter multidisciplinario -hay aproximaciones desde la historia, la ciencia política, la comunicación, la sociología y, por supuesto, las relaciones internacionales. La coherencia de la obra, que puede leerse como una totalidad sin perder la diversidad de sus autorías y temáticas particulares, es otra. Y viene a sumarse a una producción

científica reciente, que busca poner el foco sobre las realidades sociopolíticas y reflexiones académicas del espacio postsoviético, en su relación con los espacios nacionales y comunidades intelectuales latinoamericanas y, en sentido general, occidental.

En el libro, cinco autores reflexionan a partir de un eje común: la existencia de Ucrania como nación joven, atravesada por conflictos diversos, frontera entre Este y Oeste. En el primero de los

capítulos, el Doctor en Historia Sören Brinkmann hace revisión sintética de los hitos históricos, políticos y simbólicos de la historia del pueblo ucraniano; desde los tiempos de la *Rus'* de Kyiv, pasando por las etapas de dominio polaco y ruso, así como las breves experiencias cosacas, haciendo especial hincapié en las dificultades que este convulso pasado significó para la construcción nacional del siglo XIX. Una centuria en la que, como parte de los procesos de modernización y rusificación forzada, se arrinconó a la población específicamente ucraniana a las zonas rurales más atrasadas del país.

El autor enfatiza las diferencias de desarrollo socioeconómico -y de la propia idea nacional-entre aquellas zonas bajo el más relajado dominio austro-húngaro (Galitiza) y las grandes áreas ocupadas por la Rusia zarista. Partiendo del reconocimiento de los (asincrónicos) procesos de “despertar nacional” de los pueblos de Europa del Este, y siguiendo la propuesta analítica de M.Hroch, identifica tres fases que van desde la aparición/recuperación por minorías ilustradas de las tradiciones nacionales, pasando por su conversión en sentimientos y apoyos populares masivos, hasta su eclosión como

movilización política nacionalista. Por último, pasa balance de la frágil y breve República Popular Ucraniana, asediada por las tropas polacas, blancas y bolcheviques, la que sucumbió abandonada por las potencias de la Entente, poniendo fin a la primera experiencia nacional independiente.

En sintonía con ese abordaje historiográfico, la Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos Angélica Rodríguez Rodríguez pasa revista en el 3er capítulo a los acontecimientos acaecidos desde la década de los 90s a los primeros 15 años del siglo XXI. Explica las diferencias regionales, entre una zona oriental -industrializada, urbanizada y rusoparlante- con el resto del país. Pero alerta sobre el equívoco de señalar clivajes sociales capaces de sustentar correspondencias políticas estrechas. Al respecto señala, por ejemplo, cómo las posturas hacia Rusia difieren incluso dentro de la población rusoparlante. Algo que los eventos de la actual invasión, con ataques rusos a zonas orientales y la resistencia de civiles, demuestra.

Los capítulos dos y cuatro están específicamente enfocados en los procesos e instituciones políticos. En el segundo, el Doctor en Filosofía Mykhailo Minakov

analiza un siglo de sistema político ucraniano, a través de la existencia de tres repúblicas. La primera previa a la inclusión de Ucrania en la URSS; la segunda bajo el dominio soviético y la tercera después de 1991. Aborda el impacto de procesos de altísima violencia de masas, como los acaecidos durante la Guerra Civil, el Holodomor, la ocupación nazi y la liberación por el Ejército Rojo. Identifica la aparición, dentro del régimen soviético en su fase postestalinista, de grupos de poder definidos por el origen territorial (Jarkiv, Dnipropetrovsk, Donetsk) los cuales, en el marco de procesos de participación y comunicación políticas no democráticos, fueron pluralizando (autoritariamente) el sistema.

Así, en su etapa postcomunista, en este sistema híbrido coexistirán una estructura política legal formal con varias redes informales y piramidales de poder oligárquico. Dibujando un entorno de competencia entre clanes, quienes verán controlados sus apetitos por un sistema electoral y movilizaciones sociales (Revolución Naranja, 2004; Maydan, 2014) bastante democráticos para los estándares postsoviéticos. Lo cual dibuja un orden resiliente a las modalidades de

autocratización vividas por sus vecinos (Rusia, Belarús) pero problemático para conseguir en el corto plazo la modernización política y la consolidación democrática.

El Doctor en Ciencia Política André Härtel, por su parte, se centra en el EuroMaydan de 2013-2014 e indaga (a partir de una revisión conceptual) en su carácter y su potencial de cambio revolucionarios y de modernización reformista en los sectores judicial y educativo. Reconoce en el “EuroMaydan” y la “Revolución de la Dignidad” procesos revolucionarios por la duración, el apoyo de masas, su carácter violento, los objetivos de cambio del régimen y su legado en la memoria nacional. Sin embargo, los valora cómo parcialmente revolucionarios al no producir una destitución masiva de la élite política prerevolucionaria ni una transformación radical del sistema informal neo-patrimonial.

Dedicado al uso político de las interpretaciones conflictivas de la historia de Ucrania, el Doctor en Desarrollo y Cooperación Internacional Vladimir Rouvinski utiliza los conceptos de cercamiento étnico y espectáculo político para demostrar cómo los políticos ucranianos y rusos -con apoyo de masas- manipu-

lan la historia para justificar sus políticas hacia el país vecino y movilizar a sus seguidores. Revela la incidencia de los símbolos políticos vinculados a la historia étnica de los ucranianos y los rusos, con una fuerte carga emocional, en las narrativas dominantes en medios de comunicación y en los textos de historia nacional de ambos países. Fomentando un ambiente de desconfianza y rechazo mutuo entre Rusia y Ucrania que será muy difícil cerrar en el futuro.

El autor explica, a partir de los casos ruso y ucraniano, cómo el apoyo político de un grupo étnico se basa en las reacciones emocionales que genera el uso de símbolos por sus líderes políticos. Los cuales, en la mayoría de los casos, son las referencias a los lazos que justifiquen el vínculo del grupo étnico con el territorio en disputa. Algo particularmente sofisticado es el abordaje del papel de los medios de comunicación en el espectáculo político del cercamiento, en tanto estos sirven para fomentar vínculos emocionales entre la población y los líderes, permitiendo a estos últimos (en especial a los de estilo populista y autocrático) transmitir símbolos y mensajes afines a sus políticas.

Rouvinski enfatiza cómo el con-

flicto ruso-ucraniano pasa por las líneas de división “Este-Oeste”, a partir del enfoque de Rusia subordina la relación entre ambas naciones a la agenda iliberal (en estrategia exterior, diseño del régimen político y valores promulgados) del Kremlin. Algo distinto a lo acaecido durante la década de los 90s, cuando la búsqueda (real o supuesta) de un horizonte democrático liberal y de integración a Occidente, hizo a Moscú y Kiev aliados cercanos. Lo cual tuvo cómo hito la firma del Memorándum de Budapest sobre Garantías de Seguridad, el 5 de diciembre de 1994. En este marco, Ucrania cedió a Rusia todo su arsenal nuclear y se adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear. Recibiendo en contraprestación garantías de seguridad por parte de la propia Rusia, Estados Unidos y Reino Unido. Todo lo cual, tras la deriva autoritaria del Kremlin y, especialmente, a partir de la anexión de Crimea y la reciente invasión de Ucrania, ha pasado a ser letra muerta.

El libro cierra con un breve epílogo que recuerda el complicado camino histórico y la compleja construcción cultural que ha debido recorrer una nación joven y multiétnica cómo Ucrania para defender una visión propia de su

identidad y orígenes, así como para afianzar su proceso de construcción de una independencia y Estado nacionales. Recuerda cómo durante la URSS, los líderes soviéticos implementaron una política simultánea de construcción y destrucción de las identidades nacionales emergentes en el territorio de la Unión, manteniendo dichos procesos bajo su manipulación y control. Y explica, detalladamente, las dificultades de esos procesos una vez consumada la independencia tras la desaparición de la superpotencia comunista.

En este particular, *Entre Este y Oeste. Estado, Nación y conflicto en la Ucrania contemporánea* hace gala de un extraordinario rigor analítico, que no sacrifica la comprensión fundada en evidencias para replicar la propaganda partisana. Sin por ello dejar de considerar, como señalan los autores, que la opción de Ucrania por su integración en Europa fue una elección mayoritaria de su pueblo y no una imposición exterior. Ahora que la coyuntura de la invasión a Ucrania genera en la opinión pública tantas lecturas apuradas y empobrecidas, aumentadas por el efecto de la desinformación y las fake news, este libro viene a ser una inmejorable contribución.

Armando Chaguaceda

NOTAS

1. Un ejemplo reciente de esa producción lo constituye el libro *Rethinking Post-Cold War Russian–Latin American Relations*, editado por Vladimir Rouvinski y Victor Jiefets, publicado por Routledge en 2022.
2. Algo destacado anteriormente por otros historiadores como Timothy Snyder en “*Tierras de sangre: Europa entre Hitler y Stalin*” (Basic Books, 2010).



Desagregando y consolidando: las relaciones internacionales en América Latina

Álvarez, G. Deciancio, M., Molano Cruz, G. y Ovando, C. (editores) (2021). *La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contribuciones, límites y particularidades*. Ril Editores 370 PP.

La obra consta de doce capítulos, más la introducción. Lamentablemente no tiene un capítulo de conclusiones que “amarre” los planteamientos presentados. Se trata de un trabajo ambicioso y bastante comprehensivo, pues cubre la mayoría de las temáticas tradicionalmente abordadas en la literatura especializada de la región, así como otras más recientes. En el capítulo introductorio “La construcción de la disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina”, Álvarez,

Deciancio y Molano-Cruz inician notando que las Relaciones Internacionales (la disciplina, en adelante RRII) en América Latina tienen un “desarrollo particular”—lo cual no es en sí mismo una novedad, pues cualquier práctica social tiende a adquirir rasgos propios en su proceso de localización—. Sin embargo, observan los tres editores que “muchas veces los aportes desde la región son soslayados o simplemente desconocidos”, por lo que, manifiestan, “En este libro

hemos querido relevar los aportes de las RRII latinoamericanas” (p. 17). Así, señalan que la obra “recoge elementos transversales o comunes para la discusión y el desarrollo del campo de estudio”, y que se plantea preguntas como “¿Cuáles son los alcances y límites de enfoques que se han aplicado en la región? ¿Cuáles son las contribuciones de las RRII latinoamericanas al debate regional y global?” (p. 19).

En el apartado “La construcción de la disciplina en América Latina. Límites y desarrollos” los editores hacen un recuento, precisamente, de la evolución de las RRII en la región; se menciona el surgimiento (a fines de la década de los cuarenta del siglo pasado) e importancia de la CEPAL, así como de centros de investigación en la región, tales como el Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales, el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Hacen notar los autores que, hacia inicios de la década de los noventa, y a pesar de los mencionados esfuerzos de institucionalización de la dis-

ciplina en América Latina, esta se había “caracterizado más por el pragmatismo teórico que por la búsqueda de grandes teorías o paradigmas” (28). Desde entonces, la temática analítica se dirigió más a temas como la globalización y la integración, pero sigue existiendo un sentimiento de insatisfacción intelectual, pues la disciplina parece “se ha caracterizado por un escaso debate teórico, metodológico y conceptual en la región” (p. 30).

En lo que respecta a “La construcción teórica y conceptual latinoamericana” los editores llevan a cabo una revisión de la literatura producida en la región y, optimistamente, afirman que “en América Latina existe una suficiente masa crítica de pensamiento sobre lo internacional” (p. 31). Así, pasan revista a las literaturas sobre la Dependencia, la Autonomía, el Desarrollo y el Realismo Periférico. Cabe notar que la última de estas corrientes de pensamiento, la más reciente, data de los años noventa. Los editores sin embargo, mencionan que “es prolífica la bibliografía que recientemente indaga por las problemáticas de las RRII en la región” y que “en América Latina al pensar las relaciones internacionales se ha agregado el analizar la experiencia regional

de fenómenos ‘novedosos’ como el feminismo, los movimientos sociales, las representaciones andinas del mundo y espacios fronterizos”; aun más, los editores subrayan que en “esta reciente corriente de análisis [sic], a diferencia de la Autonomía, el Desarrollo y la Dependencia, se disuelve el Estado centrismo en beneficio de interpretaciones de lo internacional como fenómenos sociales de un espacio global” (p. 35).

Avizoran “un futuro más promisorio para la disciplina”, recuperando la tradición intelectual de la región “pero de manera actualizada, conscientes de sus limitaciones y acorde a la realidad actual (como se puede ver en la sección II de este libro); en la necesidad de aproximarse a los fenómenos propios y emergentes de América Latina (sección III); y en el contraste de perspectivas teóricas y conceptuales que provienen desde fuera de la región a la realidad latinoamericana (sección IV)” (p. 31). Veamos hasta qué punto se cumple lo prometido.

Tres capítulos constituyen la segunda sección del volumen: *Contribuciones a las Relaciones Internacionales desde América Latina*. El primero, “La costura de la EPI en América Latina

¿Pérdida mal adaptada o simplemente mal percibida?” es un ensayo en el que Diana Tussie presenta una panorámica de la construcción de la disciplina en cuestión en América Latina. La autora sostiene que la EPI latinoamericana se inscribe en las RRII con fuertes vínculos con las añejas e influyentes corrientes de pensamiento sociológico y de economía política que la región ha producido. Nota de entrada que “Mucho antes de que las Relaciones Internacionales se estructuraran como una disciplina distintiva, el radar de América Latina por ‘lo internacional’ estuvo en la economía internacional” (p. 47). Parafraseando a Charles Tilly, Tussie sostiene que “los mercados hacen los Estados y los Estados hacen los mercados” (p. 48). Para la autora, “los temas de relevancia para América Latina simplemente no han sido capturados en la corriente fundadora de la EPI, ya sea en Estados Unidos o Gran Bretaña” (p. 49).

Según Tussie, “La nueva EPI latinoamericana se basa en la diferenciación hegemónica y la competencia entre América del Norte, Europa y el sudeste asiático, al mismo tiempo que es testigo del surgimiento de otros actores gravitacionales ex-

trarregionales (China o Rusia), así como la lucha de liderazgo entre los regionales” (p. 58) —si bien se podría decir de la EPI en otras latitudes, por lo que no es evidente que esto sea algo distintivo de la literatura de la región—. La autora realiza una muy somera revisión (por las poquísimas fuentes citadas) de aportes latinoamericanos, como la incorporación de cosmovisiones indígenas y los enfoques ‘post-extractivistas’ o ‘post-desarrollo’ (p. 58-59). En opinión de Tussie, la EPI latinoamericana es hoy mucho más diversa que aquella “fundacional”, de los años 60 y 70 del siglo pasado. Si bien la analogía con la sastrería que da título al ensayo no ilumina mucho, pues no es utilizada consistentemente (pasa luego a otra de corte marítimo [p. 45] y termina con una analogía culinaria [p. 62]), el capítulo es un buen repaso del desarrollo y posibles derroteros de la EPI en América Latina.

En el capítulo dos, “Las teorías Latinoamericanas de la Dependencia: variedades, límites y aplicaciones contemporáneas”, Stefano Palestini revisita la literatura dependentista y además considera a esta escuela como un programa de investigación amplio, de ahí que el autor hable de

“teorías” de la dependencia, en plural. El valorar a este enfoque como un programa de investigación destaca su vigencia actual al dejar de considerarlo simplemente como un importante aporte fundacional y original del pensamiento latinoamericano. A fin de llevar a cabo la reconceptualización de la perspectiva en cuestión, el autor propone un mecanismo causal —el “mecanismo de dependencia”— como herramienta analítica y metodológica que permite la renovación de la tradición dependentista.

Palestini se enfoca en dos núcleos institucionales del pensamiento dependentista: el Instituto Latinoamericano de Planeación Económica y Social (ILPES) y el Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile (CESO), e identifica tres supuestos compartidos por la diversidad de autores que suscribían esta perspectiva, los cuales, por así decirlo, constituyen el “centro duro” del original programa de investigación dependentista. Más allá de esta coincidencia central, los autores dependentistas diferían entre sí por lo que, a fin de avanzar con su contribución en este trabajo, Palestini los clasifica de acuerdo a dos dimensiones analíticas: el concepto mismo de dependencia

y las posibilidades de desarrollo para los países periféricos.

Luego de una breve revisión de las críticas que se le han hecho a las teorías de la dependencia, el autor pasa al aporte central del capítulo: la inclusión de mecanismos causales de dependencia en la literatura, a fin de constituirlos en un programa de investigación. Palestini define dichos mecanismos como “aque- llos procesos físicos, psicológicos o sociales a través de los cuales ciertos agentes económicos son condicionados por la acción y expansión de otros agentes eco- nómicos” (p. 82). Así, el autor distingue tres mecanismos cau- sales de dependencia: en la pro- ducción (v. gr. Sobre-explotación; Desarrollo dependiente asocia- do; integración asimétrica en Cadenas Globales de Valor), en la esfera financiera (v. gr. Finan- cialización dependiente: Depen- dencia de la inversión extranjera directa), y en el conocimiento (v. gr. Monopolización tecnológica; Apropiación del conocimiento experto). De esta manera, Pales- tini propone “centrar los futuros análisis en mecanismos causales de dependencia, a través de una especificación cuidadosa de los actores, lógicas de acción, y con- diciones bajo las cuales ciertos agentes económicos condicionan

las operaciones y desarrollo de otros” (p. 90). De esta manera sugiere “mantendremos vigente la contribución de los depen- dentistas latinoamericanos a la construcción de una disciplina de RRII genuinamente global” (p. 91). Se trata de un capítulo de muy buena manufactura; un verdadero aporte a la disciplina desde la región.

El tercer y último capítulo de esta sección, “La autonomía: un aporte latinoamericano a la teo- ría de las relaciones internacio- nales”, de María Cecilia Míguez, pasa revista a los conceptos de autonomía para, por medio de un contextualizado análisis, res- catar su validez teórica. Míguez sostiene que las versiones recien- tes de la escuela de la autonomía dejaron de lado su componente central: “la discusión del orden global asimétrico” (p. 98). Re- pasa, principalmente, los aportes fundacionales de Jelio Jaguaribe y Juan Carlos Puig a la concep- tualización de la autonomía en las décadas de los sesenta a los ochenta, para luego revisar lo que Míguez considera la “banaliza- ción” del término en la década de los noventa; aquí se centra en el “realismo periférico” de Carlos Escudé y, en menor medida, en la obra de Gerhard Drekonja, Roberto Russell y Juan Gabriel

Tokatlian. La autora critica el “estiramiento conceptual” que el término autonomía ha sufrido en las últimas décadas, pues en sus últimas encarnaciones ha perdido el “carácter confrontativo (p. 114)” del que estaba dotado el concepto en su formulación original. Así, para la autora los tratamientos recientes de lo que ella llama la Doctrina de la Autonomía “se van alejando tanto que terminan evadiendo el carácter y el contenido central” (p. 117).

La tercera sección, intitulada *Contribuciones latinoamericanas emergentes* inicia con el capítulo “Las relaciones internacionales desde el pensamiento político andino”, de Amaya Querejazu. El texto es un llamado a la incorporación de las diferentes lógicas de acción al repertorio de las RRII; en particular, Querejazu argumenta que el pensamiento político de las comunidades originarias andinas tiene mucho que aportar al respecto. De una manera que se antoja un tanto ahistórica, pues tanto el capítulo como el volumen de que forma parte, tratan de las RRII en América Latina, la autora afirma que dicha incorporación permitiría repensar la disciplina desde categorías “propias” (p. 124). Así, Querejazu primero describe el pensamiento político andino a

partir de sus supuestos ontológicos, así como las consecuencias que estos tienen en las esferas económica, política y social de las comunidades en cuestión.

En un pasaje reminiscente del realismo mágico latinoamericano, la autora sostiene que debido a que en la región “no hay simbiosis, fusiones, o articulaciones completas, sino articulaciones incompletas o unidades aparentes, lo insólito o maravilloso es producto de que vivimos con diferentes códigos de interpretación y reconocimiento de la realidad y, en buena parte, también porque desconocemos los otros más allá del nuestro” (más adelante habla de “la relacionalidad del ser humano con la naturaleza y los seres que la habitan (no humanos y espirituales) (p. 141); de ahí su llamado a entender la política latinoamericana “en términos de abigarramiento” (p. 132).

En el tercer apartado, Querejazu aborda el Vivir Bien para ilustrar la manera en que las cosmovisiones ancestrales han sido capaces de proponer modelos alternativos a los predominantes en el mundo moderno. La autora distingue tres vertientes que se desprenden de los planteamientos ancestrales analizados en su capítulo: la indigenista, la poses-

tructuralista y la socialista; así, Querejazu nota que el Vivir Bien, “no es un acervo privativo de las poblaciones indígenas, sino que está presente en diferentes manifestaciones modernas” (p. 137). La autora ilustra Vivir Bien con proyectos llevados a cabo en Bolivia y Ecuador, y advierte que este no debe romantizarse “pues los años han mostrado que detrás de las políticas y procesos de cambios, amparadas en dicho paradigma, se han continuado con procesos extractivistas y neocoloniales” (p. 141).

El capítulo quinto, de Cristian Ovando y Gonzalo Álvarez, “Los espacios transfronterizos: particularidades y desafíos para las Relaciones Internacionales Latinoamericanas”, los autores sostienen que los espacios transfronterizos son fenómenos que trascienden la temática regular de las RRII, por lo que resultan particularmente interesantes para la disciplina. Todavía más, Ovando y Álvarez afirman que esta especie de interregno adquiere particularidades distintivas en América Latina, por lo que su abordaje puede, en efecto, constituir un relevante aporte emergente desde la región. Así, en la primera sección del capítulo Ovando y Fuentes reflexionan sobre la soberanía estatal, la se-

guridad y las prácticas transfronterizas; en la segunda abordan el surgimiento en los espacios transfronterizos sudamericanos de nuevas formas de interacción internacional, particularmente la paradiplomacia. Finalmente, en la tercera los autores abordan la paradiplomacia de los pueblos indígenas de la mencionada área geográfica, a manera de ilustración de ideas y prácticas que, por una parte, trascienden el moderno orden internacional y, por la otra, tienen una especie de “denominación de origen”: América Latina.

Ovando y Álvarez ilustran la importancia de la paradiplomacia indígena de la región —la cual cuenta con ciento ocho comunidades indígenas transfronterizas (p. 161)— en la política internacional con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, así como con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, este tipo de disrupción del sistema internacional no es necesariamente un juego de suma cero pues, como los autores señalan, “las ideas y prácticas indígenas (...) escapan del maniqueísmo de considerarlas simplemente como ouestas a la razón de

Estado y/o la lógica racionalista predominante en Occidente” (p. 161); de esta manera, en algunas ocasiones, los pueblos indígenas buscan insertar sus comunidades en el proceso de globalización (p. 157). Este capítulo constituye una original y relevante aportación disciplinar desde la región.

“Los feminismos latinoamericanos en las Relaciones Internacionales: reflexiones sobre nuevas epistemologías desde el Sur global” es el título del sexto capítulo, de Jorgelina Loza. La autora pretende rescatar las contribuciones analíticas del feminismo latinoamericano, revisando la cuestión epistemológica y vinculándolo con el pensamiento poscolonial del Sur global. Loza realiza primero una revisión y periodización del feminismo tradicional (liberal, radical y crítico), destacando su influencia en la disciplina; discute algunos aportes de la teoría poscolonial, centrándose en los aspectos epistemológicos —particularmente la interseccionalidad—. Como destaca la autora, “una de las contribuciones más importantes de las teorías feministas de las RI ha sido el [sic] de ampliar la mirada hacia nuevos temas o, al menos, hacia nuevas dimensiones de temas tradicionalmente abordados”

(p. 182); todavía más, sostiene que “Epistemológicamente, las teorías feministas desafiaron la comprensión tradicional del conocimiento de las RI” (p. 184).

Con relación a las contribuciones latinoamericanas, la autora hace énfasis en el pensamiento poscolonial, notando que este toma “la conquista de América como punto de partida y referencia para la construcción de la Modernidad y la difusión del Capitalismo” (p. 186). Loza señala que “las contribuciones feministas latinoamericanas a menudo funcionan como una crítica al feminismo global o hegemónico” (p. 187), y menciona a una serie de autoras latinoamericanas que denuncian “la construcción de taxonomías universalizantes y carentes de sentido histórico, que no permiten pensar la especificidad de la subordinación de las mujeres de la región, atravesadas por matrices de dominación múltiples” (p. 189). El trabajo es un buen repaso de la literatura feminista en las RRII.

El último capítulo de la tercera sección es “Los movimientos sociales en América Latina y la teoría de Relaciones Internacionales”, de Carolina Cepeda. La autora sostiene que la efervescencia social que ha vivido Latinoamérica en los últimos

años merece un recuento de los aportes que desde los análisis que de ella se han hecho, a fin de comprender mejor cómo los actores no estatales influyen en la política internacional. En su contribución a este volumen, Cepeda primero pasa revista a algunos procesos de movilización que han tenido lugar en la región desde los años noventa del siglo pasado, para posteriormente resaltar los principales aportes que para comprender este fenómeno se han llevado a cabo, tanto en las RRII como en la literatura sobre los movimientos sociales; ilustra luego las herramientas que ambas perspectivas ofrecen para entender el fenómeno en cuestión. La autora concluye sugiriendo una agenda de investigación e insistiendo en la relevancia del compromiso político. Cabe notar que la mayoría de la literatura reseñada, así como aportes presentados, no son de la región.

“El pluralismo teórico y el estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina”, de Carsten-Andreas Schulz, es el capítulo que da inicio a la cuarta sección. Este trabajo es, de entrada, diferente del resto de los capítulos que componen esta obra; no pretende ocuparse de los aportes de la región a las

RRII (aunque sí los menciona brevemente), sino de la importancia de la teoría para el estudio disciplinar en América Latina. El autor sale en defensa del pluralismo teórico, pues, argumenta, que hace posible dar cabida a la pluralidad analítica que caracteriza a la disciplina en la región, al tiempo que las diferentes perspectivas sirven como “puntos focales” que pueden dotar de identidad a las RRII en América Latina.

Así, en primer término Schulz pasa revista al debate sobre el (llamado) “fin de la teoría” en la disciplina, para luego ponderar estos argumentos entorno de la práctica disciplinaria en la región. El autor sostiene que el área se define por las principales tradiciones teóricas, si bien es más diversa que otras latitudes (particularmente Estados Unidos), lo que presenta ventajas y desventajas. Sugiere que “en vez de asumir *a priori* que el realismo ‘norteamericano’ no se aplica al Sur global, se debieran discutir las diferencias de los distintos realismos con la tradición geoestratégica de la región, enfatizando tanto sus bases ontológicas y epistemológicas como sus proposiciones más específicas” (p. 248). Schulz concluye con un llamado a prestar mayor atención

a las diferencias ontológicas y epistemológicas existentes en la disciplina, tanto en el ámbito global como regional. Este capítulo es un muy buen análisis de aspectos metateóricos que subyacen las teorías de la disciplina, con importantes lecciones para los internacionalistas de la región.

El noveno capítulo, “El Realismo aplicado a América Latina: cuatro corrientes caudalosas”, de Luis Leandro Schenoni es también uno de muy buena elaboración. El autor aborda la aplicación de la teoría realista en América Latina. A partir de un riguroso análisis que desafía las caricaturizaciones del enfoque dominante en las RRII, Schenoni distingue cuatro versiones del mismo, y ubica los análisis llevados a cabo dentro de este esquema por analistas de la región. De esta manera, distingue cuatro tipos de realismo: Jerárquico-Sistémico, Polar-Sistémico, Jerárquico-Sub-Sistémico y Polar-Sub-Sistémico, distinguiendo dentro de cada uno dos clases: nomotética (es decir, que aspira a proponer patrones de comportamiento generalizado) e ideográfica (que describe las peculiaridades de los casos estudiados). Además del interesante, si bien un tanto idiosincrásico,

aporte que representa la clasificación de la literatura realista propuesta por el autor, lo más significativo de su contribución —para los efectos de la obra de la que forma parte— es la ubicación que Schenoni hace de los diversos autores latinoamericanos que han trabajado dentro de los parámetros de esta amplia corriente en la región (v. gr. Amorim, Garzón, Jaguaribe, Malamud, Mijares, Ojeda, Puig, Resende-Santos, Rezende, el propio Schenoni, Texeira, Tomassini, Toro, Tussie). Así pues, de manera original y eficaz, provee al lector de una panorámica general sobre la literatura de la región que se ha enmarcado en la tradición realista de la disciplina.

Juan Carlos Aguirre firma el décimo capítulo, “El regionalismo latinoamericano: una propuesta de análisis desde los agentes”. Se propone poner de manifiesto un elemento distintivo de la literatura sobre el regionalismo latinoamericano: el potencial de lo que denomina “agentes regionales” (actores nacionales con capacidad de tomar decisiones de política exterior en las negociaciones que se llevan a cabo al seno de organismos regionales). Para Aguirre, estos agentes han afectado el derrotero de los proyectos de integración

regional. Todavía más, sostiene que han sido los agentes regionales de países de segundo o tercer orden los que mayormente han incidido en los proyectos integracionistas en América Latina.

Así, Aguirre aborda en primer lugar la discusión sobre la categoría central —agente regional— llevando a cabo una revisión de la literatura sobre el regionalismo. En segundo término, inscribe la discusión en la conversación entre el realismo y el constructivismo con el fin de que su propuesta analítica para el contexto latinoamericano sea aplicable a otras latitudes. La variable que el autor identifica acerca de “las condiciones estructurales que estancan y fragmentan la integración regional y subregional (p. 294) como “exclusivamente” latinoamericana es el presidencialismo; sin embargo, al argumentar posteriormente que en realidad no son los titulares del ejecutivo sino “‘otros’ tomadores de decisiones (p. 295)” —precisamente los que él denomina “agentes regionales”— quienes diseñan y llegan a cabo buena parte de la política exterior relativa al regionalismo, la particularidad latinoamericana se diluye. Pareciera que, a fin de cuentas, el presidencialismo no es un factor explicativo

tan importante. Como Aguirre mismo lo explica: “Si nos concentráramos exclusivamente en los presidentes (como se ha hecho mayoritariamente hasta el momento), entonces caeríamos en el error de exacerbar el individualismo metodológico en las investigaciones relacionadas al regionalismo latinoamericano” (p. 296). El capítulo es un trabajo ambicioso que combina una buena revisión de la literatura con una propuesta original.

Nicole Jenne es la autora del undécimo capítulo de este libro, “América Latina: una comunidad de seguridad no beligerante”. Jenne revisa la categoría de “Comunidad de Seguridad” y cuestiona su aplicación en América Latina. La autora argumenta que si bien la región cumple los requisitos básicos para formar una comunidad de seguridad, los procesos que la han hecho posible no corresponden con los planteados por la literatura clásica en la materia; así, sugiere concebir a América Latina como una “comunidad no beligerante”. En esta variante, la ausencia de guerra se explica por la falta de capacidad estatal.

En el primer apartado del capítulo, la autora revisa las propuestas teóricas relativas a las comunidades de seguridad, y en

el segundo aborda la literatura que ha aplicado el concepto a la historia latinoamericana. En el apartado tercero, elabora su propuesta alternativa de “comunidad no beligerante”; es aquí donde la existencia de dicha entidad se explica en términos de la mencionada falta de capacidad (característica común de los Estados de la región), la cual, según la autora, tuvo un efecto doble: por una parte, “privó a los Estados de los medios para movilizar sus poblaciones para un conflicto prolongado” y, por otra, “dio origen a una preocupación primordial y duradera por la seguridad interna que creó incentivos para que los Estados gestionaran los conflictos entre ellos y, más aún, con las potencias extra-regionales que seguían interfiriendo en la región, de forma pacífica” (p. 335). Lamentablemente, la evidencia que presenta la autora en esta sección para sostener su argumento, el cual es intrigante y plausible, es más bien escasa y anecdótica; tal vez si en lugar de dedicar tanto espacio a la revisión de la literatura se hubiera privilegiado el desarrollo más detallado de su hipótesis el trabajo hubiera resultado más persuasivo. El capítulo concluye planteando una agenda de investigación sobre comunidades de seguridad.

El capítulo final de este volumen (el cual, como noté anteriormente, desafortunadamente no incluye uno en donde los autores aten los cabos sueltos de los doce trabajos incluidos y presenten un balance del estado de la disciplina en América Latina) se titula “Geopolítica en Suramérica: entre factores de inercia del pasado y procesos de cambio de paradigma”, y es de la autoría de Lester Cabrera. El autor inicia preguntándose sobre las posibilidades de continuidad y cambio en la Geopolítica (la disciplina) latinoamericana. Para dar respuesta a estas interrogantes, Cabrera revisa la evolución de la disciplina en la región y concentra su narrativa en tres países: Argentina, Brasil y Chile, los cuales desarrollaron “escuelas” propias. En dos secciones, el autor identifica los elementos de inercia y cambio en la disciplina, respectivamente. Con respecto a la posibilidad de renovación, Cabrera apunta que la región ha llegado tarde a la “aplicación de los nuevos preceptos de la Geopolítica” (p. 362). Aún más, concluye el autor, “no se tiene una perspectiva disciplinaria regional aplicada a Suramérica” (p. 365). Este trabajo es básicamente una buena revisión de la literatura; no presenta un planteamiento innovador.

A lo largo de sus trece capítulos, *La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina* deja claro cuáles han sido las contribuciones y particularidades de las RRII en la región; sin embargo, la cuestión de los “límites” —término que junto con los dos anteriores también aparece en el subtítulo— es menos clara. Esto es, más allá de los límites institucionales para el desarrollo de la disciplina en la región, a excepción del capítulo de Palestini sobre las teorías de la dependencia, poco se discuten los límites de los aportes conceptuales producidos en América Latina, como lo sugiere el título de la obra y se ratifica en el capítulo introductorio (p. 19; 32). Tal vez si los editores hubieran incluido un capítulo de conclusiones, hubieran podido ampliar la discusión sobre los límites de las propuestas teóricas de la región, y entretejer estos con las contribuciones y particularidades de estas; además de cumplir más cabalmente con lo que promete el título de la obra, se hubiera tratado sin duda de un ejercicio enriquecedor para mejor evaluar el estado de la disciplina en la región.

Con todo, *La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contribuciones,*

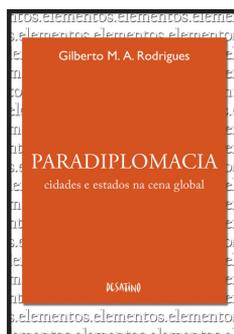
límites y particularidades es una obra de calidad, que en términos generales cumple con lo prometido en el título, y por lo tanto es altamente recomendable para especialistas y estudiantes de RRII; ojalá pronto se cuente con una versión en inglés, para que la interesante discusión que aquí se presenta pueda difundirse en el resto del mundo (nos guste o no, el inglés es la *lingua franca* de la disciplina).

Arturo Santa Cruz



Paradiplomacia - cidades e estados na cena global

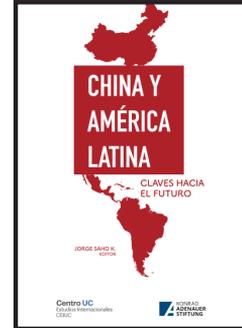
Gilberto M. A. Rodrigues. Editora Desatino, Série Elementos). 116 pp.



Mesmo não sendo algo tão novo, cidades e estados têm atuado nas relações internacionais de forma mais visível nos últimos tempos. Por meio da paradiplomacia, governos subnacionais, representados por seus prefeitos e governadores, formam parcerias, realizam cooperações técnicas, assinam acordos com poderes locais em outros países, integram redes de cidades e participam de foros e reuniões multilaterais na ONU.

China y América Latina: claves hacia el futuro

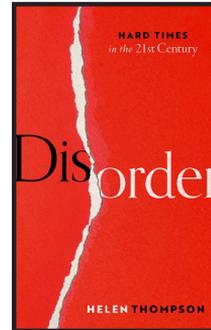
Jorge Sahd (Ed.) Centro de Estudios Internacionales UC. Fundación Konrad-Adenauer. 200 pp.



El presente libro no es sobre el pasado, sino sobre el futuro. Con *China y América Latina: claves hacia el futuro*, se pretende hacer una contribución a la discusión regional sobre el rol de la China actual y los principales elementos a tener en consideración. Entre otras, esta publicación busca responder las siguientes preguntas: ¿Cómo debe proyectar América Latina su relación de largo plazo con Beijing? ¿Qué oportunidades y amenazas presenta el ascenso chino en la región? ¿De qué forma la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China impacta en el hemisferio? ¿Cuáles son las claves políticas y socio-culturales para entender de mejor forma al país asiático? Los autores del libro abordan el fenómeno de China desde múltiples dimensiones. Desde China frente al orden liberal y la democracia; su mayor influencia comercial y de inversiones; la diplomacia sanitaria en la era del Covid-19; la migración en América Latina; la rivalidad de las potencias; el desarrollo de su sistema financiero; las implicancias del mega proyecto One Belt One Road; hasta temas cruciales en seguridad y defensa.

Disorder: Hard Times in the 21st Century. Helen Thompson

OUP Oxford. 383 pp.

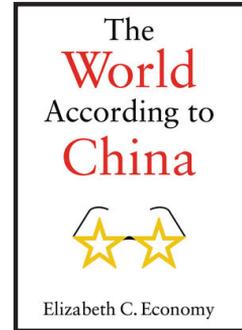


The 21st century has brought a powerful tide of geopolitical, economic, and democratic shocks. Their fallout has led central banks to create over \$25 trillion of new money, brought about a new age of geopolitical competition, destabilised the Middle East, ruptured the European Union, and exposed old political fault lines in the United States.

Disorder: Hard Times in the 21st Century is a long history of this present political moment. It recounts three histories - one about geopolitics, one about the world economy, and one about western democracies - and explains how in the years of political disorder prior to the pandemic the disruption in each became one big story. It shows how much of this turbulence originated in problems generated by fossil-fuel energies, and it explains why as the green transition takes place the long-standing predicaments energy invariably shapes will remain in place.

The World According to China

Elizabeth C. Economy. Polity Publisher.
304 pp.

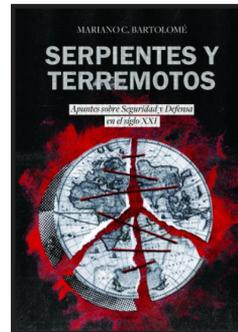


An economic and military superpower with 20 percent of the world's population, China has the wherewithal to transform the international system. Chinese President Xi Jinping's bold calls for China to "lead in the reform of the global governance system" suggest that he has just such an ambition. But how does he plan to realize it? And what does it mean for the rest of the world?

In this compelling book, Elizabeth C. Economy reveals China's ambitious new strategy to reclaim the country's past glory and reshape the geostrategic landscape in dramatic new ways. Xi's vision is one of Chinese centrality on the global stage, in which the mainland has realized its sovereignty claims over Hong Kong, Taiwan, and the South China Sea; deepened its global political, economic, and security reach through its grand-scale Belt and Road Initiative; and used its leadership in the United Nations and other institutions to align international norms and values, particularly around human rights, with those of China. It is a world radically different from that of today. The United States and its allies need to understand and respond to the great risks, as well as the potential opportunities, of a world rebuilt by China.

**Serpientes y Terremotos.
Apuntos sobre seguridad y
Defensa En S.XXI**

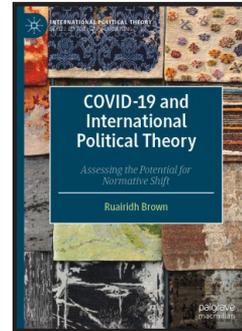
*Mariano C. Bartolomé. 1884 Círculo Militar.
236 pp.*



Esta obra trata sobre cuestiones vinculadas a la seguridad, y dentro de ese marco la Defensa, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, que es la disciplina en la cual se ha formado el autor. En ese sentido, no sería errado postular que constituye un trabajo sobre Seguridad Internacional, recorte disciplinar cuya especificidad está dada por su objeto de estudio: las amenazas y riesgos que se ciernen sobre los actores del tablero internacional, y los efectos que esta situación produce.

COVID-19 and International Political Theory: Assessing the Potential for Normative Shift

Ruairidh Brown. *Palgrave Macmillan, Cham. 145 pp.*



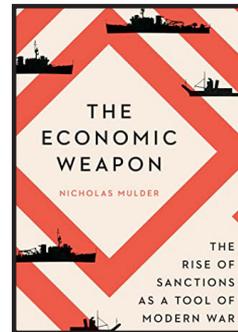
The COVID-19 pandemic is an international event whose impact has been acutely felt by almost everyone across the globe. Indeed, currently reading this, it is highly unlikely that your own life has not been significantly impacted by COVID-19.

This book offers one of the first analysis of the COVID-19 pandemic and its potential impact from the perspective of International Political Theory. It promises normative interpretation and analysis of the COVID-19 pandemic and to map potential political orders that may emerge in the post-pandemic world. It seeks to give initial insight into how the shockwaves from this event will impact upon our political and international norms.

The book focuses on the normative questions of: can emergency powers be used to preserve society from the virus without necessitating a transition to more authoritarian political norms? Will COVID-19 prove a catalyst for Chinese Socialism to challenge, and potentially usurp, liberalism as the dominant international political norm? What changes to liberalism ought to be made as a result of the pandemic? What direction should liberalism take in the post-pandemic world?

The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War

Nicholas Mulder . Yale University Press.
614 pp.



Economic sanctions dominate the landscape of world politics today. First developed in the early twentieth century as a way of exploiting the flows of globalization to defend liberal internationalism, their appeal is that they function as an alternative to war. This view, however, ignores the dark paradox at their core: designed to prevent war, economic sanctions are modeled on devastating techniques of warfare. Tracing the use of economic sanctions from the blockades of World War I to the policing of colonial empires and the interwar confrontation with fascism, Nicholas Mulder uses extensive archival research in a political, economic, legal, and military history that reveals how a coercive wartime tool was adopted as an instrument of peacekeeping by the League of Nations. This timely study casts an overdue light on why sanctions are widely considered a form of war, and why their unintended consequences are so tremendous.

La disciplina de las Relaciones Internacionales en América Latina. Contribuciones, límites y particularidades

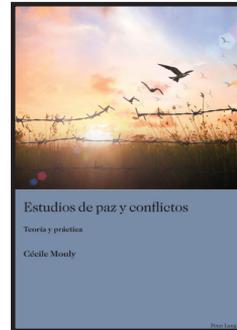
Álvarez, G.; Deciancio, M.; Molano Cruz, G. y Ovando, C. Ril Editores. 370 pp.



Este libro explicita las contribuciones clásicas y emergentes surgidas en América Latina para el campo de las Relaciones Internacionales (RI), y analiza los límites de algunos de los enfoques que han predominado en los estudios y la producción académica en la región. ¿Cómo se ha desarrollado la disciplina de las RI en América Latina? ¿Cuáles son sus aportes al debate regional y global? ¿Cuáles son los alcances y límites de los enfoques y conceptos que se han aplicado en la región? Son algunas de las problemáticas que las y los autores exploran en esta obra, señalando las vicisitudes históricas, sociopolíticas y académicas que han influido en la construcción disciplinaria.

**Estudios de paz y conflictos:
Teoría y práctica**

Mouly, Cécile, *Sociología política para los desafíos del siglo XXI. Vol. 6 Peter Lang.*
310 pp.



Esta obra provee un panorama amplio del campo de los estudios de paz y conflictos. Está dirigida a un público tanto académico como profesional. Abarca temas que van desde las teorías sobre el surgimiento y la evolución de los conflictos hasta el mantenimiento de la paz, la negociación y la mediación, la construcción de paz y la acción noviolenta. Aborda tanto el estudio de los conflictos armados o conflictos sociopolíticos que podrían tornarse violentos como las respuestas a estos conflictos, y los procesos de resistencia noviolenta. Se basa en una profunda revisión de la literatura en el campo, así como en las reflexiones de la autora con base en su experiencia práctica en el campo. El libro intenta reflejar una variedad de perspectivas que dan cuenta de la naturaleza interdisciplinaria del campo y toma en consideración estudios con distintas metodologías. Además, busca vincular la teoría y los conceptos con ejemplos concretos e incorpora estudios de caso que permitan entender cómo las discusiones teóricas se relacionan con la práctica. A esto se agrega el uso de figuras y cuadros que permiten visualizar cómo se aplican las teorías y los conceptos, ilustrarlos con ejemplos y examinar tendencias. Así, se espera que esta obra sea un referente para los estudios de paz y conflictos a nivel teórico y práctico en el mundo hispanohablante.

¿Cómo los superhéroes explican el mundo?

Turzi, M. *Capital Intelectual*. 132 pp



Hulk, que oscila entre la calma contenida y el estallido mortal, ayuda a entender la política exterior de la Rusia de Putin, Wonder Woman tiene el mismo poder “blando” y declinante que la Unión Europea y la saga de los X-Men ilustra el drama de los refugiados y los migrantes. La superpotencia estadounidense refleja desde hace décadas su hegemonía en Superman, por supuesto, y su complejo militar-industrial en los excesos de Iron Man. Los villanos también nos dicen algo: Lex Luthor expresa las inequidades del capitalismo globalizado y Fu Manchú, los temores que genera el ascenso de China. ¿Acaso el barbijo de Bane, el enemigo que quebró a Batman, no es un anticipo de los efectos del coronavirus? En este libro tan original como riguroso, el reconocido internacionalista Mariano Turzi recurre a los superhéroes que alegraban su infancia para ayudarnos a entender la geopolítica, los conflictos entre potencias, la globalización, la desigualdad o la cuestión nuclear.

Multilateralismo y Regionalismo en Tiempos Desafiantes: Relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

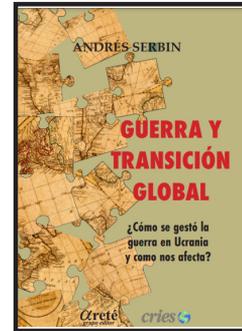
Coordinadores: Ernesto Jeger, Diego Durán Cruz, Bruno Theodoro Luciano.
Fundación EU-LAC. 134 pp.



La Fundación EU-LAC y el Observatorio del Regionalismo se complacen en presentar esta publicación que recoge una serie de contribuciones de personas expertas dedicadas al análisis de las relaciones entre Europa, América Latina y el Caribe desde una perspectiva de multilateralismo. Este libro es además la continuación de una serie de webinarios coorganizados por ambas entidades durante 2021, cuyas grabaciones están disponibles en: <https://www.youtube.com/c/ObservatorioRegionalismoODR>

**Guerra y transición global:
¿Cómo se gestó la guerra en
Ucrania y cómo nos afecta?**

Andrés Serbin. - 1a ed. Areté Grupo Editor;
CRIES. 176 pp.



Con la invasión de Ucrania por las tropas rusas en febrero de 2022 el mundo entró en una nueva etapa de una transición global que se venía gestando desde finales del siglo pasado y que se consolidó y reforzó bajo el impacto de la pandemia global. Sin haber superado aún el impacto de la pandemia del COVID-19, una conjunto de procesos globales como la crisis del multilateralismo y de los mecanismos de gobernanza global; la reconfiguración de las relaciones de poder que ordenan el mundo y que deberían contribuir a la paz y a la estabilidad mundial, combinados con una serie de procesos geoeconómicos que marcan también un viraje y una transición de la globalización económica de décadas anteriores, contribuyeron a que la guerra en Ucrania se convirtiera en un punto de inflexión en la transición hacia un nuevo orden mundial.

“El libro reúne artículos de opinión y análisis sobre las principales tendencias que han marcado la transición global y que han dado pie a la crisis de Ucrania escritos por Andrés Serbin entre 2016 y 2022”.

Desorden mundial: ¿Pospandemia y transición?

María Paula Aroca Acosta ... et al.]; Eduardo Pastrana Buelvas, StefanReith, Eduardo Velosa, editores-- 1a ed. FundaciónKonrad Adenauer: Cries, 591 pp.



Las agendas de los actores estatales y no estatales están incluyendo prioritariamente asuntos sobre los impactos que está ocasionando la pandemia del COVID-19 en los ámbitos global, regional y nacional, en el marco de un orden internacional liberal en crisis. Igualmente, se plantean escenarios y estrategias de corto, mediano y largo plazo para enfrentar la triple crisis producida por la pandemia: económica, social y política.

Por tal motivo, se requiere una amplia y profunda reflexión sobre el futuro del multilateralismo y la cooperación en el escenario de pospandemia. Sin embargo, las proyecciones geopolíticas de China, Estados Unidos y Rusia —expresadas en tensiones en muchos ámbitos de sus complejas relaciones— contribuyen a aumentar la situación de desorden mundial que la pandemia puso en evidencia.

En ese orden de ideas, esta obra lleva a cabo una amplia reflexión sobre las causas y los rasgos del desorden mundial que enfrentamos en un contexto de transición de poder y crisis del multilateralismo. Por ello, se intenta identificar las estrategias de las grandes potencias para enfrentar la crisis de gobernanza mundial; la encrucijada en que se encuentran América Latina y el Caribe en dicho contexto, la cual se agrava por la crisis que atraviesa el regionalismo; y los desafíos y riesgos que, de manera particular, debe encarar Colombia en el marco de un frágil proceso de paz y descontento social.

Rethinking Post-Cold War Russian–Latin American Relations

Vladimir Rouvinski, Victor Jiefets - 1st Edition.
Routledge. 302 pp.



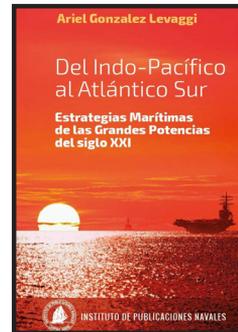
Today, there is plenty of evidence that Russia has become a prominent external actor in Latin America and the Caribbean. Yet, few books have attempted to better understand the reasons behind Russia’s return and Moscow’s continuous engagement in the region.

In order to fill the gap, this volume offers the first interdisciplinary study of Russian-Latin American relations after the end of the Cold War. Across 16 chapters, leading experts from Russia, Europe, the United States, and Latin America collectively re-examine the Soviet legacy to reveal the conditions in which Russia operates today and identify the key trends of contemporary Russian relations with this part of the world. The book then moves on to provide a detailed case study analysis of Russia’s bilateral relations with Venezuela, Cuba, Mexico, Brazil, Argentina, and Colombia, identifying the most critical dimensions of Russian engagement.

Rethinking Post Cold-War Russian-Latin American Relations allows readers to identify the fundamental driving forces of Russia’s renewed commitment to the area, its strategies and experiences. The book will be of interest to readers of international relations and area studies, historians of modern Latin America, migration studies, political economy, and any political scientists interested in Russian decision-making.

Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur. Estrategias Marítimas de las Grandes Potencias del siglo XXI

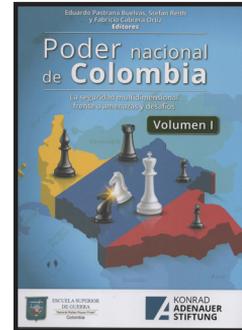
Ariel Gonzalez Levaggi. Instituto de Publicaciones Navales 321 pp.



Desde un punto de vista geopolítico, los océanos siguen siendo un espacio de competencia entre grandes potencias, además de un punto de referencia vital para la proyección estratégica de las principales naciones en el plano internacional. La lucha por la supremacía en los mares es uno de los principales indicadores de las tensiones que existen a partir de la divergencia de intereses y proyectos regionales y globales. El libro presenta una perspectiva analítica para enmarcar la selección de las estrategias marítimas para luego evaluar las acciones de los principales jugadores globales del siglo XXI - los Estados Unidos, la República Popular China, la Federación Rusa y la República de la India -, además de prestar atención a la proyección de sus intereses más allá de sus regiones circundantes desde el Indo-Pacífico hasta el Atlántico Sur.

**Poder nacional de Colombia:
la seguridad multidimensional
frente a amenazas y desafíos**

*Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith, y
Fabricio Cabrera Ortiz (Eds.) -- 1a ed. -- Fun-
dación KonradAdenauer; Escuela Superior de
Guerra, Vol I y II. 474 pp. y 482 pp.*



La obra se compone de dos volúmenes, a través de los cuales se lleva a cabo un amplio y detallado estudio sobre los recursos y las capacidades de poder que posee Colombia de cara a la tarea de confrontar los factores que constituyen amenazas y desafíos para su seguridad multidimensional. El trabajo es el resultado de procesos de investigación cooperativos entre oficiales activos y oficiales de reserva de las Fuerzas Militares de Colombia, así como también de profesores investigadores de distintas universidades del país y tomadores de decisión de los sectores público y privado. En su gran mayoría, los autores produjeron sus contribuciones en el marco del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto.



Leiza Brumat is a Visiting Fellow at the Migration Policy Centre where she works on international and regional migration governance. Before joining the MPC she was a lecturer in International Relations, Regional Integration and International Organizations and a Research Fellow for the National Council of Scientific and Technical Research (CONICET) of Argentina. She was awarded a PhD in Social Sciences by Flacso–Argentina with a thesis on migration policies and the free movement of persons in Mercosur. Leiza was a visiting scholar at the Università di Bologna and visiting researcher at Universidad Complutense de Madrid. She has been consultant for various international organizations including the IOM and Mercosur. Leiza writes Op-Eds for some of the main newspapers in Latin America including *Clarín* and *Folha di Sao Paulo*. leiza.brumat@eui.eu

Alberto Castillo Castañeda PhD. Decano Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales en Universidad Santo Tomás. Profesional con alta capacidad de gestión, resolución de conflictos, relacionamiento, liderazgo asertivo y generación de alternativas para alcanzar acuerdos operacionales y administrativos. Doctor en Ciencia Política, de la Administración y Relaciones Internacionales. Dos pregrados; uno en Ciencia Política y otro en Relaciones Internacionales y dos maestrías; una en Desarrollo y Ayuda Internacional y otra en Política Internacional. Amplia experiencia profesional en gestión, investigación académica y consultoría en áreas disciplinares del Gobierno, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Desarrollo. Ha sido editor de dos libros y ha escrito varios artículos a nivel nacional e internacional. Fue elegido como mejor decano a nivel nacional de la Universidad Santo Tomás en 2017, reconocido como investigador asociado y par evaluador por COLCIENCIAS. albertocastillocasta@hotmail.com

Armando Chaguaceda es politólogo e historiador cubano-mexicano, cuya investigación examina los procesos globales de democratización y autocratización, el ascenso del populismo y el papel de potencias globales como Rusia y China en la política latinoamericana. Es un Experto Nacional en Variedades de Democracia, una iniciativa de investigación internacional con sede en el Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo, que busca conceptualizar y medir la democracia en todos los países del mundo. xarchano@gmail.com

Don Charles is an Economist. He has a PhD in Economics from the University of the West Indies (UWI), St. Augustine Campus. His research interests are in Energy Economics, Econometrics, International Trade and Value Chains, Climate Change Policy, and Portfolio Finance. Dr.Don_Charles@outlook.com

Feline Freier is Assistant Professor of Political Science at Universidad del Pacífico (Peru), where she currently leads an interdisciplinary research team on the socio-economic integration of Venezuelan migrants and refugees. Feline holds a PhD in Political Science from the LSE, a MA in Latin American Studies from the University of Wisconsin, Madison, and a Bachelor's degree in Economics from Universitaet zu Koeln. Her research, which has been funded by the Fulbright Foundation, the Friedrich Naumann Foundation and the DAAD, focuses on immigration and refugee policies in Latin America, South-South immigration from countries in Africa, Asia and the Caribbean, and the Venezuelan displacement crisis. Feline has provided advice to various international organizations such as the Naumann Foundation, the International Organization for Migration (IOM) and the European Union (EU). She represents civil society on an inter-ministerial roundtable hosted by the Peruvian Foreign Ministry, and on the regional level, in an association of non-governmental organizations dealing with the Venezuelan displacement crisis. lf.freierd@up.edu.pe

Daniel García Sanz. Profesor a tiempo completo de la Escuela de Relaciones Internacionales e investigador del Asia-Latin America Center de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE). Analista especializado en la geopolítica mundial y las relaciones Asia-América Latina. Sociólogo (PUCE), máster en Relaciones Internacionales (FLACSO, Ecuador) y máster en Estudios Estratégicos (RSIS-NTU, Singapur). migarciasa@uide.edu.ec

Patricio Gieras. Lic. Ciencia Política (UBA) - Mg Relaciones y Negociaciones Internacionales (UDESA-FLACSO) - Mg. Relaciones Internacionales Económicas (Universidad de Barcelona) - Docente Universitario (UADE) - Mis principales áreas de interés versan en las Políticas Públicas de Defensa y Seguridad, la Ciberdefensa, Organismos internacionales y el impacto económico, político y social de las nuevas tecnologías a nivel global. pegieras@gmail.com

Cecilia Güemes es Profesora de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid e Investigadora Asociada de la Fundación Carolina. Abogada por la Universidad Nacional del Litoral; Máster en Ciencias Sociales por FLACSO-Argentina, DEA en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y Doctora en Ciencias Política por la Universidad Complutense de Madrid. Es co-fundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Pública. Sus líneas de investigación son: confianza, políticas públicas y cambio social. cecilia.guemes@fundacioncarolina.es www.ceciliaguemes.com

Hernández Ozuna Paola Anahí. Licenciada y maestra en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la misma universidad. Se ha desempeñado como becaria, asistente de investigación y profesor titular. Es coautora de diversos artículos sobre política exterior de México y Latinoamérica. paolanahiozuna29@gmail.com

Pablo Enrique Paz Ramos. Periodista egresado de la Universidad Católica Cecilio Acosta de Maracaibo-Venezuela, con más de 30 años de experiencia en medios periodísticos regionales y nacionales. Fue director de la Escuela de Comunicación Social de la Universidad Yacambú de Barquisimeto, estado Lara y docente en otras instituciones universitarias del país. Posee estudios en finanzas y negocios. Es jefe de redacción/editor del primer medio de periodismo fact-checking de Venezuela, Cotejo.info, y directivo de Medianálisis. pabloenriquepaz@gmail.com

José Antonio Sanahuja. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Catedrático de Relaciones Interna-

cionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. En la actualidad es director de la Fundación Carolina, y asesor especial para América Latina y el Caribe del alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Investigador y consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. En dos mandatos diferentes, ha sido también Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España), y miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Cuenta con la evaluación positiva de tres sexenios de investigación y un sexenio de transferencia e innovación por parte de la Agencia Nacional de Evaluación, Calidad y Acreditación (ANECA). Tiene un amplio historial de publicaciones, accesibles en <https://www.researchgate.net/profile/Jose-Antonio-Sanahuja> sanahuja@fundacioncarolina.es

Arturo Santa Cruz es Profesor-Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, y Director del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) de la Universidad de Guadalajara. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Cornell. Es editor o coeditor de varios libros; ha publicado artículos en revistas especializadas, tales como *International Organization*, *Journal of Latin American Studies*, *Estudios Internacionales* y *Foro Internacional*, así como varios capítulos en libros. arturosc@hotmail.com

Andrés Serbin. Antropólogo, Magíster en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); Copresidente de la Sección Asia y las Américas de LASA y Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Fue miembro fundador y copresidente del GPPAC y presidente de la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger (ICRTP). Ha sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Actualmente es Director de la revista *Pensamiento Propio* y columnista de *Clarín* y *Perfil*; autor y editor de más de 30 libros y autor de más de 300 artículos académicos. Su más reciente libro es *GUERRA Y TRANSICIÓN*

GLOBAL: ¿Cómo se gestó la guerra en Ucrania y cómo nos afecta? (2022). aserbin@cries.org

Andrei Serbin Pont. Analista internacional enfocado en política exterior, defensa, seguridad, y derechos humanos. Director del think tank regional CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), Representante Regional de GPPAC (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict) y Director Adjunto de la Revista Académica Pensamiento Propio. Miembro Consultor del CARI, Investigador Senior del Jack D. Gordon Institute for Public Policy, Investigador del Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies, y columnista de Perfil. Doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, Magister en Relaciones Internacionales del programa San Tiago Dantas, Licenciado en Humanidades con orientación en Políticas Públicas de la UNSAM y egresado del Curso Superior de Defensa Nacional de la EDENA. Andrei@cries.org

Eliza Odila Conceição Silva Donda é mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC e Pesquisadora do ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, Brasil. eliza.donda@ufabc.edu.br

Diana Tussie es Licenciada en Sociología y Doctora en Relaciones Internacionales por la Escuela de Economía de Londres. Dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de la sede de FLACSO Argentina y es Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), al que ingresó en el año 1987. En su trayectoria fue profesora visitante de las universidades de Oxford y Manchester y recientemente del German Institute of Global Affairs. En el año 2017 fue galardonada con el Premio a académica distinguida del Sur Global por la sección del Sur Global de la International Studies Association. dtussie@gmail.com

Guillermo Vergara es graduado en Derecho y graduado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Granada (España). Completó sus estudios de Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia en la Universidad de Comillas-ICADE de Madrid (España) y en el *College of Europe/Collège d'Europe* de Brujas (Bélgica). Sus dos tesis finales de máster se centraron en la negociación del Acuerdo de

Asociación Mercosur-UE y en su potencial contribución a la sostenibilidad medioambiental. Actualmente desarrolla su carrera profesional en Bruselas (Bélgica). Guillermo.vergara@coleurope.eu

Carolina Zaccato. PhD Candidate en Relaciones Internacionales en la University of St Andrews (Reino Unido), donde se desempeña como profesora en la Escuela de Relaciones Internacionales y como investigadora del Centre for Global Law and Governance (CLGG). Magíster en Relaciones Internacionales por la London School of Economics and Political Science (LSE), y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de San Andrés (UdeSA, Argentina). Ha sido becaria Chevening 2019/2020 del Foreign, Development and Commonwealth Office del Reino Unido y elegida como Youth Fellow en representación de Argentina por Eisenhower Fellowships en 2017. Actualmente es profesora titular de la Universidad Torcuato di Tella (UTDT, Argentina), habiendo desempeñado anteriormente cargos docentes en la Universidad de San Andrés (UdeSA) y la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Es Investigadora Asociada de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), donde previamente se desempeñó como Oficial de Programas e Investigación. czaccato@gmail.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACIÓN DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.