







89.2



REVISTA  
RELACIONES  
INTERNACIONALES



## CONTENIDO

Presentación del director <i>Francisco J. Flores Zúñiga</i> .....	9-10
Presentación del co-editor invitado <i>Marco Vinicio Méndez-Coto</i> .....	11-14
<b>I. Artículos</b>	
<i>Dossier en Diplomacia Pública</i>	
La ofensiva de Bolivia y Chile y la diplomacia pública mediada <i>Daniel Aguirre Azócar, Juan Cristóbal Villalobos</i> .....	17-46
La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina <i>Nahuel Oddone</i> .....	47-81
Diplomacia pública: Una nueva y moderna función de la diplomacia que exige una formación específica <i>Luisa Portugal de Rodrich</i> .....	83-108
<i>Misceláneos</i>	
Complejidades y desafíos en la relación entre Chile y Perú en el siglo XXI: Un enfoque desde la geopolítica crítica <i>Lester Martín Andrés Cabrera Toledo</i> .....	109-124
La política exterior Argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI <i>María Cecilia Miguez</i> .....	125-142
La comisión histórica del conflicto en Colombia: La construcción de visiones del rol de las Fuerzas Armadas de Colombia en el conflicto y sus efectos en las relaciones cívico militares <i>Vicente Torrijos R., Walter Arévalo-Ramírez</i> .....	143-163

Brazil's Geopolitical Lever in the Shaping of the South American Regional and Global Politics <i>Raúl Salgado Espinoza</i> .....	165-188
--	---------

## **II. Reseña de libro**

Digital Diplomacy, Theory and Practise <i>María Paula Loría Cambroneró</i> .....	191-197
---	---------

## TABLAS

Tabla 1. <i>Esquema analítico</i> .....	22
Tabla 2. <i>Videos analizados</i> .....	23
Tabla 3. <i>Culturas de anarquía según la perspectiva de Wendt</i> .....	24
Tabla 4. <i>Culturas de anarquía entre Chile y Bolivia 2014-2016</i> .....	25
Tabla 5. <i>Comparación de la diplomacia pública mediada y relaciones bilaterales entre Bolivia y Chile</i> .....	41
Tabla 1. <i>Perfil del diplomático público y programa de cursos para formarlos</i> .....	104

## FIGURAS

Figura 1. <i>Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad</i> .....	27
Figura 2. <i>Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad</i> .....	29
Figura 3. <i>Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad</i> .....	30

Figura 4. <i>Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad</i> .....	32
Figura 5. <i>Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”</i> .....	35
Figura 6. <i>Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”</i> .....	36
Figura 7. <i>Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”</i> .....	37
Figura 8. <i>Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”</i> .....	39
Figura 1. <i>Paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas</i> .....	50
Figura 1. <i>Diagrama de clasificación de discursos</i> .....	114
Figura 1. <i>Mapa de zonas de combate</i> .....	157
Figure 1. <i>The BRICS states in the present global geopolitical scenario</i> .....	172

# PRESENTACIÓN

## DIRECTOR REVISTA

La Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica se complace en presentar el número 89.2 de su *Revista Relaciones Internacionales*, correspondiente al segundo periodo del semestre 2016; la cual se compone por un dossier en diplomacia pública y un grupo de artículos misceláneos en el área de política internacional. Estos serán expuestos en un apartado especial por el co-editor invitado, Marco Vinicio Méndez-Coto, candidato a Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador y premio de estudios de posgrado de la Organización de Estados Americanos, período 2016-2018. Cuenta con una Maestría en Derechos Humanos y Educación para la Paz y una Licenciatura en Relaciones Internacionales, ambos de la Universidad Nacional de Costa Rica donde se desempeña como profesor investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales. Ha publicado libros y más de una decena de artículos en revistas científicas indexadas.

El deseo de la Dirección de la Escuela de Relaciones Internacionales por establecer procesos de mejora en la Revista, hacen de este número el reflejo de una serie de reformas en los procesos de edición y evaluación editorial: se cuenta, en esta ocasión, con un noventa por ciento de evaluadores externos internacionales; asimismo con un cien por ciento de autoras y autores extranjeros. Criterios todos esenciales establecidos por los índices de calidad de las revistas científicas, y que actualmente le otorgan el reconocimiento para formar parte del Catálogo de LATINDEX, con una alta calificación en el formato digital e impreso, y que permiten aspirar a otras indexaciones a nivel internacional antes de finalizar el presente año.

Asimismo, los procesos de mejora están vinculados a la divulgación y proyección en la plataforma web; que incluyen una digitalización de todos los números de la Revista en el sitio web, desde su fundación hasta la actualidad; así como la adquisición de la Licencia Creative Commons 4.0, la traducción al inglés de los documentos referentes para las autorías y la incorporación del uso de identificadores digitales (DOI) para los artículos.

Cabe destacar, además, la relación que se ha establecido con el periódico digital El Faro de El Salvador; consistente en la divulgación de una nota especial referente a un artículo destacado de cada edición. De este modo se permite aportar al aumento de la proyección latinoamericana de la Revista.

Aunado a lo anterior, se resaltan los incrementos de visitas en la plataforma web de la Revista en 1578 (2015) en comparación a las 836 del año anterior; con 50,13% de visitas internacionales.

Esta Revista constituye el esfuerzo constante de un equipo editorial comprometido con este proyecto, por ende, agradece profundamente a la editora Kendall Ariana López Peña y a las asistentes de la Revista; las estudiantes Cristel Avendaño y Rebeca Acosta por su valioso esfuerzo. Y, de manera particular, al director de la Escuela, Carlos Humberto Cascante Segura, por su apasionado compromiso con la calidad de los objetivos alcanzados por la Revista.

Del mismo modo, esta edición desea agradecer a toda la comunidad académica que sigue confiando en el papel activo de nuestra *Revista* en el quehacer académico de la Escuela de Relaciones Internacionales.

**Francisco J. Flores Zúñiga**

## PRESENTACIÓN

### CO-EDITOR INVITADO

La teorización y el pensamiento en relaciones internacionales se pueden comprender por la convergencia de tres círculos concéntricos, siguiendo a Halliday (2002) o *drivers* según Dunne, Hansen y Wight (2013). Estos son: el debate intra-teórico en los estudios internacionales, los grandes sucesos mundiales que afectan la forma de comprender la realidad y la inclusión de nuevas ideas provenientes de otras áreas de conocimiento de las ciencias sociales. La convergencia de estos círculos nos lleva, por una parte, a reflexionar en torno a la validez de las categorías con las que interpretamos la realidad internacional y, a su vez, a ampliar, mediante miradas interdisciplinarias, la forma en cómo se abordan los distintos objetos de estudio que la disciplina académica y sus teorías estiman relevantes.

En este marco, el presente número sobre *diplomacia pública* consiste en una innovación reflexiva y teórica muy pertinente desde la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, no solamente por tratar temáticas emergentes sino, además, porque dicho proceso se ha acompañado de un diálogo recursivo que implica la academia y la toma de decisiones de política exterior de Costa Rica: desde el año 2013 se ha venido impartiendo un Seminario Virtual sobre Diplomacia Pública para personal diplomático costarricense de carrera, con lo cual se ha logrado la capacitación de 70 personas, generar ensayos analíticos sobre las posibilidades del país (Castillo 2013 y Hernández 2014), retroalimentar la investigación y la docencia universitaria e incluso constituir un concepto en uso en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. En el año 2014 este proceso se consolidó con la ejecución de un proyecto de investigación sobre la temática que dio como resultado la publicación de un capítulo en un libro y artículos científicos en revistas de mediano y de alto impacto (Méndez-Coto 2015, 2016a y 2016b), además de trabajos finales de graduación en el nivel de licenciatura y maestría.

La diplomacia pública como área de conocimiento se puede remontar a las primeras décadas de la Guerra Fría, cuando las superpotencias disputaban por la influencia y la credibilidad de sus visiones de mundo. Con el final de esta época,

en los estudios internacionales se ha reconocido el valor de las perspectivas analíticas que enfatizan el rol de las ideas, la intersubjetividad y los valores compartidos para comprender el comportamiento de los actores internacionales, uno de los cuales es el cuestionamiento profundo a la herencia teórica racionalista afianzada en la disciplina.

La diplomacia pública implica un remozamiento en los estudios diplomáticos y de política exterior, como subáreas de relaciones internacionales. Los estudios diplomáticos y la historia diplomática aparecen anclados a las visiones emanadas de los grandes tratados internacionales que regulan dichas interacciones, donde la incorporación de lo “público” es una variante que no pasa inadvertida y que enfrenta resistencias. La diplomacia tradicional se concibe como las relaciones formales y oficiales de gobierno a gobierno, mientras que la diplomacia pública cambiará su objetivo (*target*) por un mensaje que se dirige por las autoridades de un gobierno a la ciudadanía, grupos de interés, líderes y medios de comunicación de otro Estado e incluso del sistema internacional. La diplomacia es una herramienta de la política exterior, y esta última versa sobre cómo los Estados pueden realizar sus intereses en la escala internacional. Por esta razón, la diplomacia pública se ve inmersa en los debates ontológicos en torno del poder y la política, allí resultan un nicho fundamental los estudios que desarrollan conceptos como el poder suave, poder duro y el poder inteligente.

Para fomentar el debate, el presente número cuenta con la contribución de relevantes académicos y académicas internacionales, quienes, con sus reflexiones profundizan estas vinculaciones, así como su relación con procesos que ocurren en diversos Estados. Daniel Aguirre Azócar y Juan Cristóbal Villalobos presentan una evaluación de la diplomacia pública de Chile y de Bolivia en los escenarios de discordia referentes a la demanda boliviana ante la Corte Internacional de Justicia. Luisa Portugal de Rodrich subraya la importancia de empezar a problematizar la clase de formación específica que debe recibir el personal diplomático, fundamentalmente para desempeñar las labores de comunicación con la opinión pública extranjera a través de las modernas tecnologías de masas, pues esta es una función crecientemente relevante en el mundo de la tecnología de la información y el conocimiento. En este marco de las innovaciones analíticas en torno de los estudios diplomáticos, Nahuel Oddone resalta cómo los asuntos transnacionales nos llevan hacia un mayor reconocimiento del rol de los actores no estatales en lo que respecta a su influencia sobre la política mundial; ello, a partir del concepto de la para-diplomacia entendida como la participación de los gobiernos no centrales en el ámbito de las relaciones internacionales, con el objetivo de impulsar diversas dimensiones que vayan más allá de la política constitucional interna.

Además de los trabajos señalados, el número cuenta con una serie de contribuciones analíticas sobre asuntos relevantes para la política internacional. En este contexto encontraremos el aporte de Lester Cabrera Toledo, intitulado “Complejidades y desafíos en la relación entre Chile y Perú en el siglo XXI: un enfoque desde la geopolítica crítica”, la contribución de Raúl Salgado Espinoza: “Brazil’s Geopolitical Lever in the Shaping of the South American Regional and Global Politics”, el trabajo de María Cecilia Míguez sobre “La política exterior argentina y su vinculación con los condicionantes internos en el siglo XXI” y el artículo de Vicente Torrijos y Walter Arévalo-Ramírez denominado “La comisión histórica del conflicto en Colombia: la construcción de visiones del rol de las fuerzas armadas de Colombia en el conflicto y sus efectos en las relaciones cívico militares”.

Esperamos que esta información sea un insumo valioso para la reflexión académica sobre la diplomacia y la política internacional desde Centroamérica y América Latina.

**Marco Vinicio Méndez-Coto**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador**

**Universidad Nacional, Costa Rica**

## Referencias

- Castillo García, G. (2013). Diplomacia pública en Singapur. *Revista Costarricense de Política Exterior*, 20, pp. 39-44.
- Dunne, T., Hansen, L. y Wight, C. (2013). The End of International Relations Theory? *European Journal of International Relations*, 19(3), 405-425. doi:10.1177/1354066113495485
- Halliday, F. (2002). *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: CATARATA.
- Hernández Viale, C. (2014). Diplomacia pública: Un caso exitoso y perspectivas para la Cancillería Costarricense. *Revista Costarricense de Política Exterior* 22, 53-63.
- Méndez-Coto, M. V. (2015). Poder suave, poder duro y poder inteligente. Una aproximación desde Costa Rica. En Willy Soto Acosta (Ed.), *Ciencias sociales y relaciones internacionales: Nuevos enfoques desde América Latina* (pp. 299-325). Heredia: CLACSO.
- Méndez-Coto, M. V. (2016a). Public Diplomacy and Smart Power. A Costa Rican Approach. *Place Branding and Public Diplomacy*. doi:10.1057/s41254-016-0033-7.
- Méndez-Coto, M. V. (2016b). Diplomacia pública y marca-país en las Américas: Un acercamiento a las experiencias de Brasil, Chile, México y Perú. *Revista Temas de Nuestra América* 32(59), 81-98.
- <http://dx.doi.org/10.15359/tdna.32-59.6>



I.  
ARTÍCULOS



## LA OFENSIVA DE BOLIVIA Y CHILE Y LA DIPLOMACIA PÚBLICA MEDIADA

### *BOLIVIA AND CHILE ON THE OFFENSIVE VIA MEDIATED PUBLIC DIPLOMACY*

Daniel Aguirre Azócar\*  
Juan Cristóbal Villalobos\*\*

#### RESUMEN:

El presente artículo aborda las recientes acciones comunicacionales de Bolivia y Chile en el marco de la diplomacia pública. A partir de un análisis de contenido de intervenciones en espacios mediáticos-digitales, se presentan los alcances de acciones cruzadas considerando las perspectivas de estudios representativos en la materia. Así, al examinar las intervenciones de ambos países contrastan y comparan acciones de diplomacia pública frente a los escenarios de discordia referente a la demanda boliviana ante la Corte Internacional de Justicia. Para concluir, se expone, a modo tentativo, una evaluación de la diplomacia pública efectuada por cada parte, evidenciando elementos que restan y restringen una agenda de futuro entre ambas naciones.

**Palabras clave:** La Haya, Bolivia-Chile, diplomacia pública, medios, digital.

#### ABSTRACT:

This article focuses on recent messaging initiatives by Bolivia and Chile within the context of public diplomacy. By means of a content analysis of messaging efforts via media platforms, it expects to ascertain the breadth and scope of competing views guided by representative literature on the subject. Moreover, by analyzing social media usage of both countries, the article will compare and contrast public diplomacy initiatives as they pertain to the Bolivian case against Chile at the International Court of Justice. In ending, the study's expected outcomes include a tentative evaluation of each side's public diplomacy actions. In addition, the final analysis should provide evidence pointing toward elements that further restrict a positive shared agenda for both countries in the foreseeable future.

**Keywords:** The Hague, Bolivia-Chile, Public Diplomacy, Media, Digital.

\* Académico de la Universidad del Pacífico en Santiago, Chile. Correo electrónico: [d.aguirre@uchile.cl](mailto:d.aguirre@uchile.cl).

\*\* Socio de Vanguardia Comunicación en Santiago, Chile. Correo electrónico: [jvillalobos@vanguardia-comunicacion.cl](mailto:jvillalobos@vanguardia-comunicacion.cl).

Recientemente, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Heraldo Muñoz, en una entrevista radial del 5 de agosto de 2016, sentenció que las relaciones con Bolivia “están en su punto más bajo de los últimos 100 años”<sup>1</sup>. Indudablemente, con dos demandas presentadas en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, una interpuesta por el gobierno boliviano en abril 2013 y otra presentada por Chile durante el mes de junio 2016, se agudizan las tensiones entre Santiago y La Paz. La demanda por acceso al Océano Pacífico por parte de Bolivia y la demanda por reconocer el cauce internacional de las aguas del Silala han activado en la elite gobernante de ambos países una situación de alerta y de preocupación. Como consecuencia, las acciones comunicacionales desplegadas por ambas naciones han tenido como objetivo presentar y proponer perspectivas cruzadas sobre la legitimidad de los argumentos de cada una. Estas perspectivas se han materializado en una serie de comunicaciones que, en el transcurso de los últimos meses, ha escalado a niveles de virulencia y de confrontación rara vez visto en el sistema internacional actual.

En este escenario de desencuentro y de estrategias comunicacionales de ataque, el presente artículo examinará si el mecanismo de proyección internacional denominado diplomacia pública aplica para describir las acciones de Chile y Bolivia en el espacio digital. Para determinar dicha interrogante, se propone examinar la confección y posibles alcances de la presentación de material comunicacional específicamente en videos disponibles online en la plataforma YouTube. Para apoyar el análisis se utiliza la visión constructivista de la teoría de las relaciones internacionales para caracterizar las acciones en el contexto y sopesar las implicancias futuras para la relación bilateral en la arena política internacional. Finalmente, el artículo argumentará que los mensajes de ambos gobiernos presentan aspectos que conceptualmente se acercan con dificultad a los objetivos y directrices de diplomacia pública, concluyendo que al desconsiderar estrategias de relacionamiento propiciados y apoyados a través de los preceptos de la diplomacia pública, es altamente probable que la relación no madure ni prospere a horizontes de mayor entendimiento.

Consecuentemente, el artículo que sigue se divide en cuatro secciones. Primero se conceptualiza con base en definiciones referentes y recientes de la diplomacia pública, al considerar los objetivos que esta debería perseguir. Así también se especifica la aplicación de la diplomacia pública en el espacio mediático y digital. Segundo, se contextualiza describiendo los recientes acontecimientos y concentrando el análisis en la demanda por una salida al Océano Pacífico. En la tercera parte se incorpora la perspectiva *wendtiana* del constructivismo, lo

1 La entrevista radial completa en Tele13 Radio está disponible en <http://www.t13.cl/radio/mesa-central/noticia/canciller-munoz-obstaculo-pueblos-chile-y-bolivia-es-gobierno-boliviano>, recuperado el 15 de agosto de 2016.

cual brinda un marco de interpretación para caracterizar las acciones comunicacionales a partir de las culturas de anarquía que dicho teórico ha propuesto. Finalmente, en la última sección, se describen y analizan dos videos publicados en la web que combinan los marcos conceptuales de la diplomacia pública y del constructivismo de las relaciones internacionales.

## **Diplomacia pública: Pensamiento y acción internacionalista**

A fines de la Segunda Guerra Mundial y durante el desarrollo de la Guerra Fría surge la conceptualización concreta del mecanismo de influencia internacional denominado por el exdiplomático y exdecano de la Universidad de Tufts, Edmund Gullion, como diplomacia pública (Cull, 2008). Durante el transcurso de la Guerra Fría, la utilización de dicho mecanismo fue ampliamente desplegado por Estados Unidos con la premisa de “ganar los corazones y las mentes” de individuos que vivían bajo la “cortina de hierro”. Tras el colapso del Muro de Berlín y, posteriormente al desmoronamiento de la Unión Soviética, en palabras de Fukuyama constituyen “el fin de la historia”, en el sentido de que la victoria de una ideología política por sobre otra se materializó por completo (1989). Desde algunas perspectivas se argumenta que dicha victoria fue alcanzada en parte debido al uso estratégico de herramientas de comunicación; particularmente los medios de comunicación del Estado contribuyeron a la implosión del modelo soviético<sup>2</sup>. Consecuentemente, personal diplomático y académico ha inferido que los medios de comunicación, en conjunto con la conceptualización e implementación del mecanismo de diplomacia pública, podrían cumplir, en los asuntos internacionales, con el objetivo de persuadir para influir en la opinión pública internacional (Gullion, 1965).

No obstante, la diplomacia pública es un concepto complejo de aprender y operacionalizar como práctica. En efecto, debido a la decena de definiciones, variados alcances y aplicaciones, suele ser difícil acercarse a una sola forma de comprenderla y abordarla. Sin embargo, una definición específica e inicial a nuestro juicio es proponerla como “un proceso gubernamental en el cual éste se comunica con públicos en otros países para poder propiciar un entendimiento acerca de las ideas, ideales, instituciones y cultura, como así también se puedan valorar los objetivos y políticas actuales del país [que comunica]” (Tuch, 1990, p. 3).

Actualmente, la diplomacia pública por un buen tiempo ha sufrido de pocas fuentes teóricas referenciales que guíen e informen a quienes tratan de utilizarla o

2 Un ejemplo de dicho periodo que se cita reiteradamente es la radio Voice of America.

estudiarla (Gilboa, 2008). Por lo general, la diplomacia pública recurre a nociones del poder blando de acuerdo con la definición del politólogo internacionalista, Joseph Nye Jr. (1990, 2008), para quien, el poder blando en relación con la diplomacia pública consiste en tener un arsenal de recursos de valores culturales y políticos, además de tener políticas internacionales que otros países del mundo consideren suficientemente atractivas para apoyarlas (2008). Entonces, la diplomacia pública se puede entender como mecanismo para persuadir e influenciar a otros en el mundo, vinculada a los recursos de poder blando intrínsecos del país que busca comunicarse hacia otros para así recibir adhesión de los públicos extranjeros.

Por otra parte, conceptualizaciones más precisas de la diplomacia pública desde otra mirada especifican el concepto. Tomando como base el pensamiento de Entman (2004, 2008), la diplomacia pública mediada (DPM) es toda acción relacionada con el despliegue del mecanismo de diplomacia pública a través de medios tradicionales de comunicación como así también –a nuestro parecer– los medios digitales, incluyendo las redes sociales. Por tanto, al considerar un análisis a partir de las acciones en el espacio digital es posible comprender la utilización de la diplomacia pública como proyección del poder blando a través de los medios de comunicación y su potencial impacto en públicos de otros países.

Ahora bien, a diferencia de estudios más generales de la diplomacia pública en la región, escasean estudios previos en cuanto a DPM relacionados con naciones de América Latina<sup>3</sup>. La gran mayoría de los estudios de similares características se enfocan principalmente en países como Estados Unidos, países de la Unión Europea y China. Efectivamente, la DPM como campo de estudio ha tenido principalmente un desarrollo a partir de Robert Entman y los trabajos recientes de Guy Golan del 2013, 2014 y Golan y Lukito 2015, pero ninguno de estos o similares toman casos de estudio latinoamericanos. En consecuencia, dada la falta de estudios de DPM en la región, el estudio espera contribuir y avanzar en la reflexión de esta temática, especialmente teniendo presentes las implicancias políticas que afectan el futuro devenir de la relación bilateral de Chile y Bolivia.

---

3 La Revista Mexicana de Política Exterior dedicó un número (85) en el año 2009 a la diplomacia pública desde una mirada conceptual y cultural. Por otra parte, algunos estudios brasileños sobre el poder blando y en el contexto del BRICS existen. Así también, se encontró un trabajo que aborda la diplomacia pública colombiana y un interesante artículo sobre la diplomacia pública cubana realizada a través de sus médicos en Venezuela. Un ejemplo de artículo que aborda parcialmente la diplomacia pública de Chile es el de Jiménez-Martínez (2013). *Chile's Quest to Improve its Image Abroad*. Finalmente, Méndez-Coto (2015) presenta un primer acercamiento comparado entre Brasil, Chile, México y Perú sobre el estado de implementación de acciones de diplomacia pública e imagen país.

Por consiguiente, considerando el marco referencial sobre la diplomacia pública y la diplomacia pública mediada en particular, el análisis de la DPM de Bolivia y Chile, referente a temáticas críticas y actuales que convocan a ambas naciones, se propone utilizar una herramienta de análisis para examinar acciones en redes sociales, particularmente en cuanto al uso de videos online en YouTube. Para acercarnos a dicho objetivo nos planteamos las siguientes preguntas de investigación que guían este trabajo:

P1. El contenido de los videos oficiales en YouTube de ambos gobiernos, ¿puede ser considerado diplomacia pública mediada?

P2. ¿A qué público está dirigido cada video analizado?

P3. ¿Qué aspectos de la producción y la presentación de los videos le pueden parecer convincentes al potencial público objetivo del video?

## Abordaje metodológico y muestra

En términos de cómo se realiza el análisis, se plantea un abordaje metodológico que contempla un proceso inductivo basado en un instrumento de análisis de contenido creado por los autores con base en las definiciones sobre la DPM. Asimismo, para ordenar sistemáticamente el análisis, se apoya y estructura el instrumento a partir de la metodología visual de Rose (2013). Los elementos para el análisis de contenido propuestos por Rose consideran tres sitios y tres modalidades para estructurar el ejercicio analítico (2013, pp. 19-30). Los sitios, según lo que se intenta representar, son: producción, la imagen misma, y audienciar. La idea del esquema de “sitios” apunta a dividir el elemento visual en el entendido de que, en cada sitio, lo que se quiere mostrar (o representar) tiene un momento de análisis. Es decir, el sitio de producción implica entender cómo la representación del mensaje fue preparada para el consumo de la audiencia. Así, también, la imagen misma implica entender qué es lo que la representación potencialmente intenta comunicar. Y finalmente el sitio de audienciar implica tomar en cuenta cómo el sujeto consumidor del contenido resignifica el mensaje en la representación visual —a veces aceptando el mensaje o incluso rechazándolo—. Cabe señalar que nuestro análisis se abocará a entender los primeros dos sitios de representación, es decir la producción y la imagen misma. El sitio de audienciar queda al margen, debido a las dificultades de conseguir y dimensionar el impacto en quienes han visto los videos que son analizados.

Por otra parte, la metodología propuesta por Rose también comprende ponderar las modalidades de cada sitio de representación y la autora sugiere considerar modalidades, como dimensiones adicionales. Las tres modalidades son: lo técnico,

la composición y lo social. Para nuestro análisis integrado, incluimos, en la modalidad social, las variables correspondientes a la diplomacia pública mediada con dos criterios. Así la herramienta de análisis se grafica como aparece en la tabla 1:

Tabla 1.

Esquema analítico

Sitios de la representación	Modalidades			
	Producción	<i>Técnico</i>	<i>Composición</i>	<i>Social</i>
Imagen misma	<b>Criterio 1.</b> <b>Público objetivo extranjero</b>			
				<b>Criterio 2.</b> <b>Estructura narrativa y argumentación</b>

Fuente: Confección de los autores.

## Criterios de análisis de DPM

Dentro de la modalidad social de la representación en los videos examinados y con la guía de las definiciones de la diplomacia pública mediada se utilizaron los siguientes criterios de análisis.

Criterio 1. Público objetivo extranjero

Criterio 2. Estructura narrativa y argumentación

Finalmente, en cuanto a la muestra de videos se analizan dos videos en total a partir de una selección deliberada que, como criterio principal, tiene que ver

con la temática de la demanda boliviana. Asimismo, se definió, como otro requisito, que los videos estén disponibles en YouTube o una plataforma similar. Finalmente, se intentó encontrar videos lo más parecido posible para efectos de comparación. Los videos son los que aparecen en la tabla 2:

Tabla 2.

Videos analizados

<b>Autor, título, Fecha de publicación y vistos (Views) - revisado el 17 de agosto, 2016</b>	
Gobierno de Chile: “Chile y la aspiración marítima boliviana: Mitos y realidad.” 2 de octubre 2014	ATB Red Nacional: “Video del mar.” 20 de diciembre 2014
Vistos: 301.458	Vistos:63.332
Nota: Se publica una versión doblada al idioma inglés con 7.039 vistos.	Nota: El Ministerio de Comunicación de Bolivia publica un video titulado “Voces para el mar.” 27 de marzo 2016. Tiene 1.538 vistos.

*Fuente:* Confección de los autores.

## **Culturas de anarquía e identidades de la relación bilateral**

A la fecha, las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia siguen siendo caracterizadas por la enemistad y carencia extensa de cooperación e interdependencia; a diferencia de casos entre otras diadas en el subsistema sudamericano, tales como Argentina-Chile y recientemente Perú-Chile. Es decir, la relación Bolivia-Chile es una de competencia y de rivalidad, que se evidencia y refleja, además, en el plano de la retórica y la comunicación política. Como consecuencia, persiste una conflictividad situada en una lógica competitiva que comienza a fines del siglo XIX y que sigue definiendo el horizonte estratégico y la agenda de política exterior de cada parte con respecto a la otra.

Dada tal situación, y como se ha delimitado la interacción entre los gobiernos de La Paz y Santiago, referente al tema altamente sensible del denominado

enclaustramiento boliviano y el derecho de tener legítimo y soberano acceso al Pacífico, la lógica de relacionamiento entre las partes ha propiciado un estancamiento altamente improbable de superar en el corto a mediano plazo. La demanda boliviana y, recientemente, la demanda chilena sobre las aguas del Silala brindan ejemplos para comprender la escalada reciente reflejada en los medios de comunicación masivos y sociales en el contexto sudamericano.

Por tanto, para comprender dicha escalada de acciones y de uso de los medios de comunicación, pareciera necesario presentar e incorporar estos elementos de análisis para ayudar a entender acción con base en las identidades de agentes considerando las lógicas de interacción definidas conceptualmente por Alexander Wendt (1999) como *culturas de anarquía*.

Las culturas de anarquía, según Wendt son tres y la importancia de estas radica en que permiten entender acciones y el relacionamiento con otros Estados en el sistema internacional, a partir de las ideas que guían el accionar de cada Estado actor (o agente). Estas culturas son: la hobbesiana, la lockeana y la kantiana, las cuales caben en un continuo que ayuda a caracterizar temporalmente el estado de la situación de relacionamiento entre actores y las ideas que apoyan y definen las identidades-roles entre las partes (tabla 3).

Tabla 3.

#### Culturas de anarquía según la perspectiva de Wendt

Cultura	En relación con la otra cultura
Hobbesiana	Enemigas - la existencia soberana no es reconocida.
Lockeana	Rivales - reconocen la existencia de la otra con base en la soberanía.
Kantiana	Amigas - reconocen la existencia de la otra cultura y se rigen por dos reglas: el orden mundial se mantiene sin violencia y por medio de apoyo mutuo.

Fuente: Traducido y adaptado de Lacassagne (2012).

Ahora bien, incorporar la tipificación de lógicas de relacionamiento en el sistema internacional según la perspectiva constructivista no es algo del todo novedoso,

pero sí útil al momento de abordar un análisis que permita examinar y determinar el comportamiento de países entre sí. Por otro lado, realizar un acercamiento como el desarrollado en este trabajo podría permitir comprender el comportamiento referente al uso de los medios de comunicación a nivel internacional aplicado a las acciones de diplomacia pública mediada de Bolivia y Chile. Así, se sugiere que la incorporación del factor comunicacional a través de la diplomacia pública mediada puede ser relevante y novedosa a ponderar en este caso<sup>4</sup>.

Consecuentemente, nuestra aproximación al análisis se orienta desde la mirada del constructivismo aplicado a nuestros objetos de estudio que son dinámicos por ser inherentemente sociales y políticos. A modo de ilustración proponemos una aplicación esquemática de la relación Bolivia-Chile para determinar aspectos de las culturas de anarquía e identidades en el contexto de esta relación bilateral (tabla 4). Determinar, entonces, es evidenciar culturas de anarquía e identidades en juego y presentes en el análisis de los videos mencionados.

Tabla 4.

Culturas de anarquía entre Chile y Bolivia 2014-2016

Cultura - Identidad	Chile	Bolivia
Hobbesiana - Enemigos	No aplica ya que se reconoce como Estado soberano que integra el sistema internacional.	No aplica ya que se reconoce como Estado soberano que integra el sistema internacional.
Lockeana - Rivales	Se reconoce soberanía nacional según costumbre y Tratado 1904.	Se reconoce soberanía nacional, exceptuando territorio previamente boliviano y recursos naturales hídricos en disputa.
Kantiana - Amigos	No se evidencia amistad, pero sí respeto por el orden mundial de no violencia. El apoyo mutuo para la supervivencia es inexistente.	No se evidencia amistad, pero sí respeto por el orden mundial de no violencia. El apoyo mutuo para la supervivencia es inexistente.

Fuente: Confección de los autores.

4 En el recientemente publicado libro *Strategic Narratives; Communication and Power in the World Order* de Miskimmon, A., O'Loughlin, B., & Roselle, L. (2014), se incorporan perspectivas de las relaciones internacionales que guían el análisis del uso de narrativas en la diplomacia pública, con especial acento en el pensamiento de Alexander Wendt.

## La relación Chile-Bolivia y la diplomacia pública mediada

El 24 de abril del 2013, el canciller boliviano David Choquehuanca presentó, frente la Corte Internacional de Justicia de La Haya, una demanda ante el Estado chileno. Bolivia le exigía a la Corte que estableciera la obligación de Chile de negociar de “buena fe” un acuerdo que le otorgara una salida soberana al océano Pacífico.

Esta solicitud generó gran revuelo en ambos países, ya que, si bien esta es una aspiración histórica y ha sido un grave y permanente escollo en la relaciones entre ambos países (los que no tienen relaciones diplomáticas desde 1978), por primera vez esta disputa territorial llegaba a un tribunal internacional.

Desde que se presentó la demanda, la estrategia legal de Bolivia ha sido acompañada de una coordinada campaña interna y externa de explicación y difusión. El presidente Evo Morales ha sido su principal promotor a nivel mundial. Se ha reunido con los presidentes Françoise Holland, Angela Merkel, Vladimir Putin y el papa Francisco, entre otras autoridades. Sin bien, a excepción del jefe de la Iglesia Católica, ninguno ha apoyado explícitamente la petición altiplánica, Morales ha asegurado que los líderes internacionales la entienden y respaldan.

Otro actor clave en esta arremetida comunicacional ha sido el canciller Choquehuanca. Su rol, además de exponer la demanda ante las audiencias mundiales, ha incluido dos visitas “privadas” a Chile, con gran cobertura periodística. En la primera estuvo en Santiago y se reunió con grupos de izquierda y estudiantiles pro-causa boliviana, e incluso realizó una ceremonia indígena frente los medios de comunicación. Su segundo periplo consistió en una controvertida “inspección” a los puertos chilenos de Arica y Antofagasta. Esta, además de ser noticia en ambos países, logró cobertura en diarios de España, Ecuador, Colombia, Estados Unidos, Perú y Argentina. Algo inédito, ya que generalmente esta disputa limítrofe solo genera interés a nivel local.

## Con la fuerza de la razón - Chile

Desde que Chile se vio enfrentado a la acción judicial de su vecino, su estrategia tanto judicial como política y comunicacional se ha sustentado en presentar argumentos jurídicos e históricos, lo que ha generado la crítica de varios sectores debido a su carácter hermético y sin elementos de cercanía o explicativos para la opinión pública, tanto nacional como nacional.

Después de más de un año de presentada la demanda ante el Tribunal de La Haya, Chile lanzó este material audiovisual, cuyo mensaje central es que hoy el país altiplánico ya cuenta con un tránsito libre y privilegiado por puertos chilenos. Sobre esa base, el título del vídeo resume su fin principal: exponer la “realidad” y destruir los “mitos” sobre lo que significa para Bolivia no contar con soberanía marítima y explicar los “privilegios” que le otorga Chile.

Este video tiene dos ejes conductores: entregar datos e información histórica, técnica y legal, y transmitir la idea de que la posición del gobierno actual es respaldada por todos los sectores de la elite política nacional. Con ese fin, los argumentos se presentan a través de las palabras de la actual presidenta Michelle Bachelet (2006-2010, 2014-2018), de los expresidentes Sebastián Piñera (2010-2014), Ricardo Lagos (2000-2006), Eduardo Frei (1994-2000) y del canciller Heraldo Muñoz.

El material audiovisual parte explicando en qué consiste la aspiración boliviana, afirmando que este país busca que Chile ceda parte de su territorio para cumplir con su aspiración marítima. Esta introducción es acompañada de cuidadas imágenes de la costa en disputa, de las ciudades chilenas de Arica y Antofagasta, de un tren en medio del desierto y de un puerto con un activo movimiento de cargas. A medida que transcurre el video, queda claro que cada imagen tiene que ver con alguno de los argumentos que se expondrán a continuación.



*Figura 1.* Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad.

*Fuente:* Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014.

La voz en off del video (neutra y femenina que, si bien es cercana y agradable, también es firme y segura) acompañada de una suave y neutra música de fondo explica que Bolivia habla de una “supuesta” (el tono de voz enfatiza esta palabra) obligación de Chile de negociar, basándose en negociaciones realizadas en el pasado en la que autoridades chilenas se habrían manifestado dispuestas a ceder soberanía.

Luego, aparece una cuña del canciller chileno Heraldo Muñoz explicando que el tratado de 1904 (que fijó los nuevos límites entre ambos países, suscrito después de que Chile venciera a la Confederación Perú-Boliviana en la Guerra del Pacífico de 1879) ha estado vigente y ha sido respetado por ambas naciones desde entonces. En esta, la primera aparición de una autoridad chilena se fija el tono de los que serán todas las declaraciones presentadas en este video: la entrega de argumentos racionales, con una presentación formal y oficial. El canciller Muñoz, vestido de traje y con colores sobrios, aparece rodeado de libros en lo que se presume es su oficina. En estas imágenes destaca una bandera chilena en el fondo que, si bien sale desenfocada, está ubicada de tal forma que cumple un rol protagónico en la escena y es coherente con el mensaje que se entrega: esta es la postura unitaria del Estado de Chile.

La siguiente declaración reafirma este mensaje: es el expresidente Sebastián Piñera quien retoma las palabras de Muñoz y, siguiendo la misma idea expuesta por el canciller, explica que Chile se comprometió –y ha cumplido– a darle a Bolivia la más amplia, eterna y libre circulación por puertos chilenos. Para reformar este mensaje, en la pantalla aparecen las palabras “amplia, eterna y libre” en una tipografía fina y clara. Luego, Sebastián Piñera intenta transformar en un hecho objetivo su particular interpretación de los beneficios que le ha significado a Bolivia el libre tránsito por estos puertos. Explica que la cesión que realiza Chile les ha permitido a sus vecinos “desarrollar su comercio y relaciones con el resto del mundo”. Afirmar que Chile ha procurado que esto se haga de la manera “más normal posible”. Todos argumentos cuestionados por los representantes del gobierno boliviano.



*Figura 2.* Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad.

*Fuente:* Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014.

Antes del primer minuto del vídeo, ya se han expresado en forma clara y concisa dos de los mensajes centrales del relato chileno: durante más de un siglo el Tratado de 1904 ha sido respetado por ambos países y que Bolivia, gracias a Chile, cuenta con un acceso privilegiado al mar, lo que le ha significado múltiples beneficios económicos.

Al igual que Muñoz, Piñera aparece en su oficina, rodeado de libros y vestido con un traje y corbata de colores sobrios. Tanto en términos visuales como de discurso, hay una coherencia en la comunicación verbal y no verbal de ambos personeros. El video continúa con Muñoz que sigue la argumentación de Piñera y enfatiza que “en la práctica” Bolivia ya cuenta con acceso al mar a través de puertos chilenos y en “mejores condiciones” que las que poseen la mayoría de las naciones que no tienen salida al mar. Para darle relevancia a su mensaje, en la pantalla aparecen, con la misma tipografía empleada en las imágenes anteriores, la frase “Acceso al Mar”.

Posteriormente, la voz femenina en off explica el uso que el pueblo boliviano hace de los puertos. Se recalca que son autoridades bolivianas y no chilenas quienes autorizan el despacho de las cargas y que es el país altiplánico el que dicta sus propios aranceles y tasas. Estos argumentos se acompañan con imágenes de la oficina de aduana y de grúas y camiones manejando containers en puertos que se ven modernos, eficientes y organizados.

Después vuelve Muñoz y, aunque no lo dice directamente, arremete dando a entender que Chile accedió a las peticiones originales de Bolivia en cuanto al uso de puertos. Afirma que ese país escogió contar con salida por Arica y Antofagasta (esto acompañado por un didáctico mapa de la zona) y repite que el país altiplánico tiene potestad aduanera con agentes propios, libre tránsito para importación y exportación, y almacenamiento gratis. Privilegios que, según Muñoz, no gozan ni empresarios nacionales ni terceros países. Para hacer más dinámico el relato, se intercalan las imágenes del puerto con las del canciller.

Para reafirmar los “argumentos técnicos”, a continuación se presenta el testimonio del encargado de asuntos portuarios y aduaneros de un puerto que no se especifica. La “autoridad técnica” habla con un cuidado fondo en el que, pese a lo difuminado de la imagen, se distingue el mar, un barco de carga y varios *containers*. Él explica que esta terminal portuaria está al servicio casi exclusivo de la carga boliviana y apoya sus argumentos con cifras; dice que de las 3 millones de toneladas que el 2014 pasaron por ese puerto, el 80% fue carga boliviana. Para reforzar esa idea, se presentan esos números en la pantalla con llamativos colores.



Figura 3. Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014.

A continuación vuelve la voz femenina que, apoyada por imágenes de un tren, un camión en la carretera, un muelle portuario y barcos de carga en alta mar, enumera las “ventajas diferenciadoras concedidas por Chile”, las que son expuestas con la gráfica característica en pantalla. Los mensajes que se

entregan están basados en cifras y hechos concretos, destacándose que Bolivia tiene derecho al libre tránsito de su carga por territorio chileno, con total exención de impuestos. Según el video, la consecuencia lógica de estas “garantías” otorgadas por Chile es que más de siete mil empresas bolivianas actualmente comercian por sus puertos, un aumento, según sus datos, de un 132% en los últimos cinco años. Y para reformar las cifras, se recurre a la figura de otro expresidente chileno: Eduardo Frei Ruiz Tagle. Este habla desde un lugar que parece ser su casa, también vestido con unos sobrios traje y corbata, y con un fondo en que se distinguen libros, un verde jardín y la foto oficial de su padre, el expresidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) con la banda presidencial. Una vez más, los realizadores del video buscan transmitir una voz oficial, unitaria y con autoridad sobre los “privilegios” que Chile le otorga a Bolivia y sobre cómo este país se ha sido beneficiado. “Hay toda una infraestructura que Chile ha puesto a disposición de Bolivia”, afirma categórico el expresidente Frei siguiendo la línea argumentativa expuesta hasta el momento. Todo esto, prosigue, pese a los cien millones de dólares anuales de costo para Chile. La voz en off vuelve a hablar de “beneficios y privilegios” de los que, según esta versión, disfrutaría Bolivia.

En el minuto 02 con 56 segundos se reitera la conclusión de la primera parte de este video: “Bolivia tiene acceso al mar”.

Justo en la mitad del video, se produce un punto de inflexión y se pasa de los argumentos técnicos e históricos, a los de carácter más políticos y legales. Esta segunda parte comienza explicando que el Tratado de 1904 fijó los límites entre Bolivia y Chile. Luego el canciller Muñoz afirma que la política exterior de su país se basa en el respeto al derecho internacional y a los tratados limítrofes (implícitamente diciendo que Bolivia no lo hace). “Eso es lo que permite la estabilidad de las fronteras y las relaciones entre los Estados”, enfatiza el ministro, mientras la frase “estabilidad de las fronteras” se resalta en pantalla.

Esto marca un giro en el discurso, puesto que ya no se le habla únicamente a un público que podría estar más interesado en las condiciones que tienen los grupos bolivianos para transitar por los puertos chilenos (lo que probablemente le preocupe más a las audiencias de Chile y Bolivia), sino que se emplea la lógica de la diplomacia pública y se contextualiza la demanda boliviana y se advierte a las elites y opinión pública internacional del “peligroso” precedente que se marcaría, si es que esta se acoge. “Supongamos que no respetáramos los tratados que se firmaron en Europa después de la Segunda y Primera Guerra Mundial. ¿Cómo serían las fronteras entre los países?, ¿Tendríamos que volver a los límites de comienzo del siglo XX?“, alerta Frei.

La misma idea la refuerza el expresidente Ricardo Lagos. También en su oficina con libros en el fondo y con corbata, pero sin chaqueta, afirma que se deben respetar los tratados suscritos libre y soberanamente por los países. “Libre y soberanamente” se destaca en la pantalla. Sin nombrar a Bolivia, Frei y Lagos acusan a este país de estar desconociendo un tratado que suscribió libremente. Luego, la voz en off enumera las concesiones de terreno que Chile le ha otorgado a Bolivia –que llegan a las 150 hectáreas–, explicado con mapas y gráficos. Se destaca especialmente la construcción del tren que une Arica con Alto de la Paz.

Retomando el carácter más político de los mensajes, aparece nuevamente el ex Presidente Sebastián Piñera, quien desvirtúa el argumento boliviano de que desde que se firmó el tratado de 1904, presidentes y diplomáticos chilenos han estado dispuestos a conceder un acceso soberano al Pacífico. Por primera vez se ataca directamente al país altiplánico y Piñera afirma que este pretende “que el simple hecho de que hayan existido conversaciones preliminares y de buena fe, generaría derechos y obligaciones aun cuando nunca se llegó a un acuerdo formal”. El expresidente Lagos incluso va más allá y afirma que “la demanda de Bolivia no es contra Chile, sino que afecta a todo el sistema jurídico internacional. Si se acogiera la tesis boliviana, no habría ningún tratado seguro”. Este mensaje alarmista, y que busca la comprensión y empatía internacional, se destaca al poner la frase “sistema jurídico internacional” en la pantalla.



*Figura 4.* Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad.

*Fuente:* Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014.

En la tercera y última parte del video, se enfatiza el carácter de activo actor de Chile en el escenario latinoamericano y su aporte a la integración regional. De esta forma se busca contrarrestar la acusación de Bolivia –con la que muchos concuerdan en la región–, de que Chile es un país expansionista y sin “vocación latinoamericana”.

En una serie de cuñas seguidas, Piñera, Frei, Lagos y Muñoz afirman que una mayor integración beneficiaría no solo a Bolivia, sino que a toda la región; y que eso ayudaría a superar los “temas del pasado”.

El objetivo estratégico de que aparezcan el Canciller Muñoz y todos los presidentes chilenos vivos, es dar la imagen de continuidad de una política exterior de Estado.

Entendiendo eso, no sorprende que el video termine con las palabras de la presidenta Michelle Bachelet. Ella, desde la oficina presidencial y con la bandera chilena de fondo, reconoce que las relaciones entre ambos países han pasado por momentos difíciles, pero que hay que actuar “en el beneficio de nuestros pueblos”. Aprovechando las habilidades blandas de la presidenta Bachelet, su reconocimiento internacional y su empatía, por primera vez se dejan los argumentos técnicos, jurídicos, históricos y políticos y se recalca el positivo impacto que la integración tendría en la ciudadanía de ambos países. La actual presidenta recalca que Chile está abierto al diálogo, pero lo circunscribe a “mejorar las condiciones que actualmente tiene Bolivia de acceso al mar, sin que eso signifique cesión de soberanía”. Bachelet finaliza destacando dos mensajes que reafirman los conceptos con los que su país busca ser asociado por la comunidad internacional: que tiene vocación de paz y cooperación, y que está comprometido en crear una América Latina más unida e integrada.

El video termina con la imagen en cámara rápida de un hermoso atardecer en un puerto con un mar de fondo. El epílogo es claro: la aspiración de Bolivia de contar con acceso soberano al mar no tiene sustento ni justificación, porque ya cuenta con puertos modernos y eficientes con los cuales estar conectados con el mundo y surgir económicamente.

## **Con la fuerza de la emoción - Bolivia**

A diferencia de “Mito y realidad”, que se basa en argumentos racionales presentados como “objetivos” y factuales, el “Video del mar” se centra en la emoción y en la “justicia” de la causa boliviana. Para demostrar que la demanda ante el Tribunal de La Haya es una aspiración nacional, popular y fuertemente arraigada en el pueblo boliviano, los mensajes los entregan mujeres, jóvenes e indígenas anónimos, con quienes se busca representar la amplia diversidad

étnica y social de ese país. Aquí no exponen ministros ni presidentes; de hecho, ninguno de estos “representantes ciudadanos” aparece con nombre ni profesión. Se busca transmitir que estos no hablan simplemente como individuos, sino que como “representantes del pueblo” y que esta es una demanda transversal, no sola de una elite o gobierno de turno.

Tanto por el contenido y formato del “Video del mar”, es claro que este fue elaborado para responder a su contraparte chilena. A diferencia de “Mito y realidad”, este busca apelar a la empatía de un público más masivo y abierto a argumentos simples y emocionales.

El video parte con la voz en off clara y firme de un hombre con acento neutro, quien explica que “Bolivia es un estado pacifista y democrático, que tiene la legitimidad de un pueblo que ha decidido cambiar su destino y proyectarse al futuro”, argumentación que se reafirma al aparecer escrita estas palabras sobre un fondo blanco con letras celestes. El mensaje implícito es que, si se logra un acceso soberano al mar, Bolivia podrá “cambiar su destino” y “proyectarse al futuro”. Subyace la tesis de que el enclaustramiento marítimo es la causa de su subdesarrollo económico.

Este relato recoge una concepción bastante generalizada en la opinión pública internacional interesada en estos temas: que Bolivia es un país pobre y en vías de desarrollo en el que la inédita llegada al poder de un presidente indígena le ha dado protagonismo y voz a sectores tradicionalmente postergados en Latinoamérica. Chile, en cambio, es reconocido como una potencia regional que “hace bien las cosas”, pero que está alejado de sus vecinos.

La siguiente cuña es de una mujer de unos treinta años, la que vestida con una camisa blanca y un manto celeste relata que, al surgir como nación independiente, su país contaba con 400 km. lineales de costa y 120.000 km<sup>2</sup> de litoral (esto se reafirma presentando esos mismos datos en la pantalla y con una tipografía con colores que hacen juego con la ropa de la mujer). Luego, un joven de unos veinte años explica que Bolivia perdió este territorio luego de la “invasión chilena” durante la Guerra del Pacífico de 1879, explicación apoyada por esa misma frase en la pantalla. Con una efectista mezcla de firmeza, rabia y tristeza, el joven arremete contra Chile y lo acusa de “invadir nuestro litoral con el único argumento de la violencia”.

Esta idea es continuada por el testimonio de una mujer indígena de unos 40 años, quien vestida con un sombrero y manta indígena, asegura que Chile se ha beneficiado de una “gigantesca riqueza” (estas palabras se destacan sobre el fondo blanco) que superan los “supuestos” privilegios que los chilenos le han otorgado a su país. La mujer hace el típico gesto irónico con los dedos de “entre comillas” para resaltar lo de supuesto, lo que le da mayor dramatismo a su declaración.



*Figura 5. Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”.  
Fuente: ATB Red Nacional, 2014.*

A continuación, un joven veinteañero, con aros en ambas orejas y un pañuelo al cuello, entrega el otro argumento boliviano: desde 1904 varios diplomáticos, ministros de relaciones exteriores e incluso presidente chilenos se han comprometido a un acceso soberano al mar. “Muchas veces” se destaca en la pantalla. A continuación, la mujer indígena, con un marcado tono y expresión de indignación y frustración, afirma que “esos compromisos nunca fueron cumplidos”.

Vuelve a aparecer la mujer que abre el video y asegura que “hemos tenido paciencia y buena fe por más de 100 años”. A continuación, un hombre indígena de unos 50 años –vestido con un sombrero y camisa aimara– denuncia que ahora Chile tampoco pretende cumplir sus compromisos.



*Figura 6.* Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”.  
*Fuente:* ATB Red Nacional, 2014.

Con argumentos emocionales, subjetivos y atractivos, pero que no presentan datos concretos como su contraparte chilena, el “Video del mar” va preparando el ambiente para justificar la demanda y ganar empatía y comprensión internacional.

Aquí se marca un punto de inflexión en la narración. Sobre la base de los argumentos anteriormente expuestos, aparece un joven que, a diferencia del resto, luce más formal vistiendo una chaqueta. Con solemnidad, afirma que “por (todo) eso”, el “Estado plurinacional de Bolivia ha decidido demandar”.

Esta explicación tiene un gran simbolismo político y comunicacional. El vocero boliviano dice que es el “Estado” quien ha decidido emprender esta acción judicial, dejando en claro que esta no es únicamente una decisión del presidente Evo Morales o del canciller David Choquehuanca. Se habla de un “Estado plurinacional”, es decir, uno que integra y respeta la diversidad de las distintas etnias; concepto muy atractivo y valorado por las audiencias internacionales progresistas, ya que representa una visión más moderna del Estado. Eso Chile no lo puede decir, especialmente por la permanente tensión que se vive en la sureña región de la Araucanía, donde se concentra el mayor porcentaje de indígenas, quienes denuncian discriminación y violencia de parte del Estado.

Para destacar que Bolivia ha optado por la resolución no violenta del conflicto, se explica que el Tribunal de La Haya es la máxima instancia internacional para resolver conflictos internacionales en “forma pacífica”.

Luego, bajo el enunciado “Qué pedimos”, la siguiente vocera boliviana –una joven veinteañer– detalla la petición de su país: que se obligue a Chile a negociar y que este respete las promesas hechas en el pasado.

A continuación, la voz masculina en off da como ejemplo una nota oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores chileno que en 1950 decía que su gobierno “está llano para entregar una salida soberana y propia al Océano Pacífico”. Esa es la primera y única ocasión en que se entrega un dato concreto que puede complicar a su contraparte.

Posteriormente, prosiguen los “voceros del pueblo”, los que van acusando a Chile de mentir y de “cambiar el escenario del debate”. Se señala que la disputa no es sobre “libre tránsito” (como Chile lo trata de definir), sino que sobre soberanía (las palabras “Soberanía” y “Acceso Soberano al Mar” nuevamente se destacan en pantalla). Se explica que es necesario contar con un “puerto propio” para manejar sin restricciones el comercio exterior y volver a ser un “actor en el Océano Pacífico”. Se puntualiza que “Bolivia no discute aranceles ni derecho de almacenajes”, sino que “la soberanía que ha sido prometida en muchas oportunidades”, desvirtuando el argumento chileno de que el libre acceso a los puertos zanja los problemas entre ambas naciones.



Figura 7. Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”.

Fuente: ATB Red Nacional, 2014.

Según el video, el reciente desarrollo económico boliviano se debe “al proceso de transformación social y económico producto de la lucha de nuestro pueblo y de la exitosa gestión de nuestro gobierno en los últimos 10 años”, dándole un espaldarazo a la administración de Evo Morales y desmintiendo la tesis chilena de que el libre acceso a los puertos ha ayudado al desarrollo comercial de su vecino.

Un joven con rasgos indígenas ironiza con los argumentos chilenos, afirmando con una sonrisa que “Chile es consciente de que el terreno que nos usurpó por la fuerza no se reparará con una línea férrea ni con facilidades de tránsito”.

A continuación, Bolivia va respondiendo una a una las acusaciones del video “Mito y realidad”. Los “voceros ciudadanos” explican que su país respeta el Tratado de 1904 y que la demanda actual no se basa, “ni directa ni indirectamente”, en este, y que es falso que Bolivia esté poniendo en riesgo el sistema internacional de justicia. Aquí, se da vuelta la crítica chilena convincentemente, ya que se afirma que Chile es el que no acepta a los tribunales internacionales. Postura que tiene bastante fuerza, ya que esta nación efectivamente cuestionó la competencia del Tribunal de La Haya para tratar esta disputa limítrofe, lo que fue rechazado por este organismo.

El “Video del mar” concluye que no hay forma más pacífica ni más democrática para resolver este conflicto que aceptar la jurisdicción del máximo tribunal internacional. Aquí se reafirman dos de las ideas centrales del relato: que este es un tema “de justicia” y que “hay asuntos pendientes” entre ambas naciones. Al igual que en el video chileno, su símil concluye haciendo un llamado a la integración latinoamericana. La diferencia es que en el primer caso se asegura que si Bolivia acepta su situación actual se logrará el acercamiento regional y ambos países podrán impulsar una “agenda de futuro”; mientras que en el segundo se dice que para que esto se cumpla es necesario que el país altiplánico tenga su propia salida al Pacífico.



*Figura 8.* Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o “video del mar”.  
*Fuente:* ATB Red Nacional, 2014.

La última imagen del “Video del mar” es categórica al afirmar que, “mientras exista” Bolivia hará “todo cuanto sea posible” para recuperar su soberanía.

## **Conclusión: Diplomacia pública como propuesta y solución**

Al revisar individualmente cada video podemos señalar, a partir del instrumento analítico y la caracterización según las culturas de anarquía, algunas estrategias compartidas por ambos gobiernos en el marco de la diplomacia pública mediada. Realizaremos el análisis partiendo por los sitios de representación anteriormente descritos, la producción y la imagen misma, para luego concluir la modalidad principal: la social.

Las similitudes en cuanto a la producción de ambos videos a partir de un montaje audiovisual pueden ser descritas como pulcros, serios y de acuerdo con los estándares actuales y profesionales. Así, técnicamente, la realización, unida a la composición, mirada desde el ordenamiento y presentación de las imágenes apuntan a comunicar posturas propositivamente. Esto queda de manifiesto en cuanto a la velocidad e intercalado de imágenes. Por tanto, el primer video en ser publicado –el chileno– y luego el segundo utilizan una producción de similares características técnicas y composicionales.

En cuanto a la producción, resaltan grandes diferencias en la composición en donde el fondo blanco del video de Bolivia resalta en contraste con los paisajes del video chileno. Así también los protagonistas del video boliviano son personajes del pueblo; mientras que en el chileno autoridades y un funcionario del puerto aludido en el mensaje chileno, quien entrega cifras referentes a los beneficios aduaneros otorgados a Bolivia. Finalmente, en lo compositivo, los mensajes contrastan bastante ya que estos pasan de ser informativos de base, para luego brindar argumentos persuasivos a partir de dos tipos de estrategias argumentales. El chileno, como se mencionó anteriormente, distancia el argumento a partir de la estadística y el legalismo, es racional en el abordaje. Por el contrario, el boliviano busca establecer un clima de emotividad en sus planteamientos, orientando la narrativa a partir de la reivindicación y oscilando entre la victimización y el contraataque.

Referente el sitio de la Imagen misma, lo que pretenden dar a entender en cada video es un hecho, sin duda, con argumentos divergentes. Ello corresponde a la discursiva que se conoce ampliamente, pero destaca que ambos presentan similitudes en cuanto a la imagen proyectada de respeto al derecho internacional y disposición hacia una región integrada. Desde las modalidades de lo técnico y composición, se observa en el caso chileno primero el tecnicismo estadístico y luego termina con el legalismo antes mencionado. Por el lado boliviano, la composición se impone por medio de relatos históricos de la relación para luego contraargumentar el legalismo chileno y cerrar el video describiendo lo que la demanda busca como resultado final. A continuación, se detalla esquemáticamente el análisis en la siguiente tabla 5 comparativa.

Tabla 5.

Comparación de la *diplomacia pública mediada y relaciones bilaterales entre Bolivia y Chile*

Análisis	Chile - Video <i>Mito y realidad</i>		Bolivia - <i>Video del mar</i>	
	Producción	Imagen misma	Producción	Imagen misma
visual				
Dimensiones				
DPM				
Dirigido a públicos extranjeros	<p>1) Comunicación estilo formal e institucional de autoridades.</p> <p>2) Dirigido a varios públicos, incluso interno.</p>	<p>1) Respetuoso de los tratados internacionales.</p> <p>2) Chile tiene vocación de paz.</p> <p>3) Integración con Chile beneficia al pueblo boliviano</p> <p>4) Ceder soberanía es intransable.</p>	<p>1) Voceros ciudadanos anónimos que representan diversidad boliviana y la unión.</p> <p>2) Dirigido a responder al video chileno, sus públicos son varios, incluso internos.</p>	<p>1) Una aspiración nacional, histórica y de todos.</p> <p>2) La falta de una salida al mar explica el subdesarrollo boliviano.</p> <p>3) Chile fue invasor y hoy engaña.</p> <p>4) Relativiza las concesiones chilenas a Bolivia.</p> <p>5) No hay integración latinoamericana sin una salida soberana al mar.</p> <p>6) Los logros políticos y económicos de Evo Morales son presentados.</p>

pasa a página siguiente...

Estructura narrativa y argumentación	Ambientación de oficinas y paisajes serenos de la costa y un puerto.	“Generosidad” por otorgar privilegios de acceso y uso de modernos puertos inigualables.	Ambientación de fondo blanco constante y de impacto.	Se explica que Bolivia recurrió al tribunal internacional porque tiene “vocación de paz”.
	1) Uso de cifras y datos para avalar argumentos.  2) Alarma a partir de la exageración.	1) Argumentos racionales y legales.  2) Advierten peligros y consecuencias al derecho internacional que suscita la demanda boliviana.	2) Mensajes simples y claros para generar empatía en un público masivo.	1) Argumentos basados en la emoción y en la “justicia” de su demanda.
Cultura de anarquía	Locke - Competencia y rivalidad		Hobbes - Ataque y confrontación	

*Fuente:* Confección de los autores.

Finalmente, enfocamos el análisis a la modalidad social en donde, según nuestro parecer, los criterios de la diplomacia pública mediada pueden ser evidenciados de mejor forma. Esta entrada al análisis invierte el orden, ya que consideramos la relevancia principal de esta, desplazando los sitios de producción e imagen misma a un nivel secundario. En ambos videos se evidencia un esfuerzo de relatar sus planteamientos a públicos, aunque son ambiguos en ese objetivo. El video chileno presenta sus argumentos racionales a un público difuso que a veces pareciera ser una mezcla entre interno y externo. Sin embargo, luego el video es modificado meses después, y pareciera que el doblaje posterior al idioma inglés apuntaría a resolver la ambigüedad sobre su público meta. Por otra parte, el video boliviano sufre de una ambigüedad similar al chileno; no obstante, al no existir una versión doblada no pareciera que el gobierno boliviano anticipa necesitar de un video dirigido a públicos no hispanohablantes ni extra regionales. Por otra parte, el video boliviano sufre de otra ambigüedad mayor, intenta contestar al video chileno punto por punto. Esto, como estrategia se muestra como ataque y se contempla, en la mirada inicial de terceros, como una acción dirigida a las autoridades chilenas. Por último, el Video del mar, como respuesta, podría ser considerado en parte como una

acción de diplomacia pública mediada, pero también simultáneamente opaca sus argumentos más fuertes por el estilo confrontacional.

Por otro lado, el segundo criterio de diplomacia pública mediada mencionado en la modalidad social implica instalar una estructura narrativa y de argumentación que permita proyectar una imagen basada en un esquema persuasivo y empático a integrantes de la opinión internacional. La estructura narrativa del video boliviano establece un contexto de historicidad que, a nuestro juicio, apela al apoyo de terceros al establecer roles de victimario y víctima en una situación de injusticia que podría justiciar una ofensiva de parte del gobierno boliviano hacia las autoridades chilenas. En cambio, el video chileno, al proponer una situación narrativa de desmitificar con hechos concretos en cifras, pareciera difícil de activar en terceros la empatía necesaria para recibir el apoyo y defender los argumentos que propone. En conclusión, la estructura narrativa de Bolivia en el contexto de diplomacia pública mediada con base en lo que representa y los efectos que intenta propiciar, pareciera acercarse, de mejor manera, a los objetivos de la diplomacia pública.

En cuanto a la argumentación, en el video chileno se presenta una racionalidad y coherencia en sus planteamientos mayor que en el de Bolivia. Al cuantificar los beneficios otorgados por el tratado de 1904 a Bolivia, en gran medida establece un argumento que es razonable incluso persuasivo a públicos internacionales. Ahora bien, en ambos casos al sobrevalorar o tratar de desvirtuar los alcances del Tratado de 1904, se presentan argumentaciones problemáticas. Desde la perspectiva chilena, decir que de no respetar el Tratado todo el orden del derecho internacional estaría peligrando es exagerado. Mientras que, por el lado boliviano, decir que la situación no tiene que ver directamente con el Tratado es intentar desplazarlo de la centralidad de la disputa. Es decir, el Tratado y lo que establece este es justamente lo que ha venido provocando la situación tensa y de competencia entre ambos países durante más de un siglo. Estos argumentos falaces, por su explicitación sobredimensionada y a la luz del marco conceptual presentado, se alejan de entender las potencialidades de la diplomacia pública para acercar a sociedades a partir de virtudes y apertura hacia la cooperación entre naciones.

Finalmente, al considerar los hallazgos derivados de un análisis de los videos con base en los conceptos de la diplomacia pública mediada y utilizando la metodología visual, se podría, tentativamente, señalar, desde la mirada constructivista, que la relación bilateral entre Bolivia y Chile seguirá restringida por lógicas de interacción que se refieren a la cultura de anarquía tipo lockeana. Este tipo de cultura se mantiene al establecer y proponer una estructura narrativa macro de rivalidad y competencia por el apoyo en cuanto a la demanda.

Ahora, por otra parte, desde lo argumental se estima que existiría, al menos retóricamente y primordialmente desde el lado boliviano, una tipificación mixta hobbesiana-lockeana al contraatacar directamente lo presentado en el video chileno, lo cual se distancia del propósito de la diplomacia pública mediada de interacción y atracción de terceros a partir de aspectos positivos proyectados a nivel internacional. Y, a la vez, el contrataque conllevaría a activar al rival a la confrontación retórica en un principio, pero ciertamente imposibilitando un acercamiento futuro al ya haberse establecido y consolidado, aún más, la rivalidad y la cultura de anarquía que a esta caracteriza.

## Referencias

- ATB Red Nacional. (2014). *Demanda marítima de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia o "video del mar"*. Recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=t6ZPCRcltnQ>
- Cull, N. J. (2008). Public Diplomacy before Gullion; the Evolution of a Phrase. In Snow, N. & Taylor, P., *The Routledge Handbook of Public Diplomacy*, (pp. 19-23).
- Entman, R. M. (2004). *Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy*. University of Chicago Press.
- Entman, R. M. (2008). Theorizing Mediated Public Diplomacy: The US Case. *The International Journal of Press/Politics*, 13(2), 87-102.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, (16), 3-18.
- Gilboa, E. (2008). Searching for a Theory of Public Diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 55-77.
- Golan, G. J. (2013). Introduction: An Integrated Approach to Public Diplomacy. *American Behavioral Scientist*, 0002764213487711.
- Golan, G. J. (2014). The Advertorial as a Tool of Mediated Public Diplomacy. *International Journal of Communication*, 8, 21.
- Golan, G. J., & Lukito, J. (2015). The Rise of the Dragon? Framing China's Global leadership in Elite American Newspapers. *International Communication Gazette*, 77(8), 754-772.
- Lacassagne, A. (2012). Cultures of Anarchy as Figurations: Reflections on Wendt, Elias and the English School. *Human Figurations*, 1(2),
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2014). *Chile y la aspiración marítima boliviana: mito y realidad*. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=iWiTV2\\_TFAk](https://www.youtube.com/watch?v=iWiTV2_TFAk)
- Nye, J. S. (1990). Soft Power. *Foreign policy*, (80), 153-171.
- Nye, J. S. (2008). Public Diplomacy and Soft power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109.
- Rose, G. (2012). *Visual Methodologies: An Introduction to Researching with Visual Materials*. Thousand Oaks: Sage.

Tuch, H. N. (1990). *Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas*. New York: Macmillan-St. Martin's Press.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

## LA PARADIPLOMACIA DESDE CINCO PERSPECTIVAS: REFLEXIONES TEÓRICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD EPISTÉMICA EN AMÉRICA LATINA

### *PARADIPLOMACY FROM FIVE PERSPECTIVES: THEORETICAL REFLEXIONS FOR THE CONSTRUCTION OF AN EPISTEMIC COMMUNITY IN LATIN AMERICA*

Nahuel Oddone\*

#### RESUMEN:

Los procesos de transformación experimentados en el escenario internacional han conducido a otorgar mayor importancia a los asuntos transnacionales, así como un mayor reconocimiento a actores no estatales en lo que respecta a su influencia sobre la política mundial. Estos procesos, para cambiar el escenario internacional, inicialmente se originan dentro de un Estado-Nación, desde el componente subnacional y subestatal. A partir de esto, se introduce el concepto de paradiplomacia, el cual involucra la participación de los gobiernos no centrales en el ámbito de las relaciones internacionales, con el objetivo de impulsar diversas dimensiones que vayan más allá de la política constitucional interna, como en lo económico, cultural, etc. De esta manera, la paradiplomacia resulta ser una pieza importante para cada país en el sistema internacional, capaz de modificar relaciones intergubernamentales, relaciones transnacionales, políticas exteriores y estructuras de integración. Por su relevancia, la paradiplomacia se analiza desde cinco perspectivas teóricas: 1) actor internacional; 2) política exterior y procesos de toma de decisiones; 3) desarrollo territorial; 4) integración regional y 5) gobernanza.

**Palabras clave:** subnacional; subestatal; paradiplomacia; relaciones intergubernamentales; relaciones transnacionales.

#### ABSTRACT:

Transformation processes experienced in the international arena have led to bestow higher priority to transnational issues, as well as greater recognition of non-state actors in regard to its influence on world politics. These processes, to change the international scope, initially are originated within a nation-state, from the sub-national and sub-state component. Starting from this, is introduced the concept of paradiplomacy, which involves the participation of non-central governments in the field of international relations, with the aim of promoting different dimensions that go beyond the internal constitutional policy, as in economic aspects, cultural aspects, etc. Thereby, paradiplomacy demonstrates to be an important piece for each country in the international system, which is capable of modifying intergovernmental relations, transnational relations, foreign policies and structures of integration. For its relevance, paradiplomacy is analyzed from five theoretical perspectives: 1) international actor; 2) foreign policy and decision-making processes; 3) territorial development; 4) regional integration and 5) governance.

**Keywords:** Sub-national; sub-state; paradiplomacy; intergovernmental relations; transnational relations.

\* Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.  
 Correo electrónico: [oddone.nahuel@gmail.com](mailto:oddone.nahuel@gmail.com)

## Introducción

Probablemente, al entender la movilización política subnacional más allá de las fronteras para fortalecer un grupo de territorios en este mundo global, se deban considerar –en primer lugar– los procesos de transformación ocurridos al interior del Estado-Nación. Sin lugar a dudas, dentro de la teoría de las relaciones internacionales, han sido fundamentales los aportes de Keohane y Nye (1988), quienes entendieron, sobre el final de la Guerra Fría, que nuevos temas de la agenda internacional estaban surgiendo al mismo tiempo que emergían otros actores de naturaleza no estatal. Vale la pena mencionar que estos autores no realizaron una construcción teórica sobre el relacionamiento internacional a partir de actores subnacionales, pero su entendimiento sobre el surgimiento de relaciones intergubernamentales y transnacionales, en paralelo con las relaciones interestatales, contribuyó con el desarrollo teórico de la proyección internacional desde el componente subnacional o subestatal. Los procesos de transformación experimentados en el escenario internacional han elevado “la importancia de los asuntos transnacionales y facultaron a diferentes actores para tener un papel más amplio en la política mundial” (Nye, 2003, p. 2).

Las modificaciones de política interna que se han observado al interior de los Estados nacionales desde el fin de la Guerra Fría, en donde la rígida centralización estatal ha dado lugar a un mayor reconocimiento de la autonomía de las unidades subnacionales compositivas así como a procesos de descentralización y de transferencia de competencias que han fortalecido las capacidades de los gobiernos locales y regionales. Todos estos procesos internos, al mismo tiempo, han tendido a modificar la calidad democrática de los países, ya que el factor *responsiveness*, entendido como el cumplimiento de las demandas, intereses, expectativas de los ciudadanos y ciudadanas se ha convertido en una variable fundamental de los diferentes niveles de gobierno de los Estados.

Los gobiernos subnacionales han interpretado su proyección internacional desde dos perspectivas: 1) como una movilización política con raíces internas producto de las demandas de sus ciudadanos y ciudadanas conectados globalmente a partir de las tecnologías de la información y la comunicación con sus pares de otros países, con sociedades civiles más densificadas, que los han llevado a demandar políticas públicas con mayor innovación y eficacia o la transferencia de buenas prácticas internacionales; y, por otro lado, 2) como una respuesta “desde el territorio” a la fragmentación de la economía global que los ha obligado a “encadenarse” productivamente con nuevos esquemas y lógicas que se basan en la necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas en el marco de la conformación de mega mercados y la irrupción de cadenas globales de valor, al mismo tiempo que todavía persiguen la disminución de la heterogeneidad

estructural que ha caracterizado las economías nacionales y la resolución de otras asimetrías.

La paradiplomacia también puede verse como una suerte de democratización de la política exterior, al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado. A continuación se analiza la paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas, para luego extraer algunas conclusiones de carácter crítico.

## La paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas

En los últimos años, la mayor complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de nuevos y más plurales actores, la generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo, llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional. (Romero, 2004, p. 19)

También se replantean las diferentes formas de relacionarse por parte de los gobiernos subnacionales. Varios son los debates que se han generado desde la interpretación de esta actuación internacional de los gobiernos no centrales. En esta nueva inserción global de actores político-jurisdiccionales *recién llegados* al mundo de la postguerra fría, la idea de Estado Nacional omnipotente pierde exclusividad, planteándose la necesidad de una formulación de nuevos paradigmas en las relaciones internacionales. Se asiste a una valorización de nuevas escalas geográficas supranacionales y subnacionales, así como al surgimiento de nuevos conflictos a partir del entrecruzamiento y superposición de actores, espacios, competencias y procesos tanto transnacionales como locales.

En materia de relaciones internacionales subnacionales existe una abundante bibliografía que no ha sido sistematizada desde una perspectiva de encuadre teórico (Luna Pont, 2010). No obstante, siguiendo los abordajes teóricos iberoamericanos de García Segura (1992; 1993), Aldecoa y Keating (2001), Cornago (2001, 2010), Martín López y Oddone (2010) y Mariana Luna Pont (2010), se pueden registrar cinco grandes encuadres teóricos: 1) Desde la perspectiva del actor internacional; 2) desde la perspectiva de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; 3) desde la perspectiva de desarrollo territorial; 4) desde la perspectiva de la integración regional y 5) desde los enfoques de la gobernanza.



*Figura 1.* Paradiplomacia desde cinco perspectivas teóricas.

*Fuente:* Elaboración propia.

## Desde la perspectiva del actor internacional

Caterina García Segura (1993) parte de un interrogante absolutamente vigente: “¿quién consigue ejercer su influencia en la esfera internacional?, es decir, retoma la pregunta de ¿cuáles son los actores del sistema internacional?, que ha sido una constante en la evolución teórica de la disciplina de las relaciones internacionales. La cuestión ha sido, y sigue siendo, clave en el debate teórico, puesto que de las repuestas que se le dan a esta cuestión derivan las diferentes aproximaciones al estudio de las relaciones internacionales” (García Segura, 1993, p. 14).

Históricamente el predominio de visiones estatocéntricas focalizadas en el modelo westfaliano ha limitado la naturaleza y orientación de la política interna-

cional, pero con el surgimiento de las *perspectivas transnacionalistas* en los años setenta comenzó un proceso de reconocimiento de nuevos actores internacionales y de diversificación de sus canales de relacionamiento, dada la interdependencia creciente que se observaba en el sistema internacional. De hecho, el fin del mundo bipolar es un hecho que no se puede desvincular del proceso de cambio estructural de las economías centrales, de la consolidación de las relaciones del tipo Norte-Norte entre las potencias mundiales y del nacimiento de un orden económico internacional entendido desde la lógica de una interdependencia compleja de carácter global.

El alemán Karl Kaiser, considerado uno de los padres del transnacionalismo junto a Robert Keohane y Joseph Nye, indicó que nunca el modelo estatocéntrico había existido en estado puro en la historia (salvo en los siglos XVIII y XIX en los que la situación internacional se aproximó a tal esquema) y criticó el olvido que especialistas habían tenido respecto a las interacciones a través de las fronteras, los grados de interpenetración e interdependencia y la importancia de los actores no estatales (Kaiser, 1969). Desde esta perspectiva, el concepto de política internacional de basamento realista no refleja la complejidad del sistema internacional. El modelo que mejor explica las relaciones y dinámicas de la sociedad internacional es el de la política multinacional, que comprende los procesos en los cuales las burocracias públicas reparten valores en los marcos de toma de decisiones que están en interpenetración a través de las fronteras nacionales (Kaiser, 1969). A partir de esta interpretación, Kaiser estructura tres modelos: la toma de decisión multiburocrática, la integración y la política transnacional.

*Por aquel entonces*, los estudios internacionales empezaron a considerar los denominados *nuevos actores internacionales*, principalmente a partir de la gravitación de las empresas multinacionales, el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales, la conformación de organizaciones no gubernamentales y la emergencia de movimientos sociales transnacionales (Mansbach, Ferguson y Lampert, 1976). La complejidad era tal que las concepciones más tradicionales ya no lograban explicar el surgimiento, desarrollo e intensidad de las relaciones internacionales solo desde la óptica de las relaciones interestatales. La *interdependencia compleja* se cuestionaba así el modelo del Estado-Nación como actor unitario de la *realpolitik*; generando un incremento en el número y tipo de actores internacionales, una agenda internacional sin jerarquías o con una jerarquía más difusa en la *política mundial* de la que emergían múltiples canales de relacionamiento que podían ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales; y en la que tendía –por un lado– a devaluarse de manera creciente el uso de la fuerza militar y –por el lado– a aumentar la importancia de los factores económicos en el sistema internacional (Keohane y Nye, 1977).

Junto a la concepción de burocracias públicas de Kaiser (1969), el reconocimiento de los canales transgubernamentales de Keohane y Nye (1977), entendidos como las redes de relaciones entre burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares, se introdujeron las líneas de análisis sobre los actores gubernamentales domésticos a partir de las cuales, en gran parte, se comenzarían los estudios sobre la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Es de mencionar que Keohane y Nye no abordaron esta última cuestión, pero contribuyeron con sus estudios a la apertura de esta nueva perspectiva en el campo disciplinar de las relaciones internacionales.

Si en los enfoques más tradicionales la categoría actor se define a partir de un criterio jurídico-formal; en los enfoques posteriores al transnacionalismo la justificación es de tipo funcional a partir del proceso por el cual la entidad subnacional reúne la capacidad de movilizar recursos para alcanzar objetivos y ejercer influencia en el sistema internacional (Russell, 2010). En consecuencia, la *autonomía* sucede –en cierta manera– a la soberanía como una categoría de análisis y se valora *la habilidad o capacidad* de las entidades subnacionales para provocar consecuencias en la política mundial (García Segura, 1992; 1993 y Luna Pont, 2010). García Segura (1993) enfatiza que ya Keohane y Nye insistieron “en la importancia de la capacidad o de la habilidad versus la definición o calificación de entidad soberana: cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el Estado-nación” (García Segura, 1993, p. 16) como ha sucedido con ciertos actores del terrorismo internacional y el crimen organizado que no responden a ningún Estado en particular.

Papel fundamental jugó en este contexto Chadwick Alger, quien hizo un llamado para orientar las investigaciones internacionales desde lo local, centrandolo a las ciudades, de perfil industrial principalmente, como unidades de aproximación de la política mundial. Para Alger (1977), las ciudades desempeñan un papel importante en la política global debido a que son núcleos creadores de nueva tecnología y cultura que se expande a partir de ellas, son nodos de los sistemas internacionales que facilitan la interconexión, son los cuarteles generales desde donde se ejerce la idea del control tanto gubernamental como no gubernamental y por la identificación ciudadana y la protección que las personas encuentran en ellas.

Ivo Duchacek intervendría en el debate, centrandolo su análisis en los Estados federales<sup>1</sup>, proponiendo analizar las múltiples voces que se escuchan en el ámbito

1 Según Watts (1999), existen varias razones por las que se dio un auge del federalismo en la década del noventa. Una primera razón es la consolidación de la democracia, expresada en la aspiración de la ciudadanía de ser representada a través de gobiernos más cercanos a sus intereses, es decir,

internacional, entre las que prestaba particular atención a los actores gubernamentales subnacionales<sup>2</sup>, los que posteriormente serían considerados entre los *perforadores* de la soberanía estatal. Para explicar el fenómeno de penetración de las fronteras nacionales, Duchacek, Latouche y Stevenson (1988) las entienden como tamices (*sieves*) frente a la imagen realista de las fronteras como caparazones (*hard shells*) impenetrables que podrían estar representadas por las denominadas “instituciones conchillas” (Giddens, 2000), instituciones que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llegando a ser llamadas “instituciones *zoombies*” (Beck, 1997), instituciones externamente percibidas como iguales, pero internamente se encuentran en un proceso de cambio. La interdependencia acaba con los compartimentos estáticos, los que empiezan a ser interferidos y penetrados (*marbled*) por otros actores. Entre los estudios se clasifican los diferentes perforadores; identificando incluso como categoría de análisis a los perforadores subnacionales, entre los que se destacan los gobiernos locales, municipales o regionales, especialmente las comunidades territoriales o etnoterritoriales<sup>3</sup>.

La fragmentación del Estado nacional se convirtió prontamente en un tema abordado desde las múltiples corrientes de las relaciones internacionales, dada la dispersión geográfica de las actividades económicas característica de la globalización. Los procesos de descentralización en numerosos países y la delegación de parte de la soberanía hacia instituciones supranacionales en el marco del nuevo regionalismo pusieron en tela de juicio al Estado a partir de lo que algunos estudios entendían como *el fin del Estado Nación* (Kenichi, 2005) o la generación de un *Estado red* (Castells, 1998); o por el surgimiento de las llamadas *ciudades-regiones* (Calzada y Björk, 2014), de las *ciudades liberales* (Harvey, 2010), de las *ciudades globales* (Sassen, 1991), o de las *regiones-Estado* (Ohmae, 2005), o incluso, de las *regiones no territoriales* (Ruggie, 1993).

En este contexto, las unidades subnacionales se convierten en objeto de estudio como actores relevantes de la política internacional, confrontándose con el surgimiento de nuevas aproximaciones y teorías que abordan la territorialidad desde una perspectiva moderna. La económica no territorial forma parte de un mundo que tiene como premisa “la importancia soberana del movimiento” y no

---

gobiernos con un mayor grado de *responsiveness*. La segunda razón tiene que ver con la globalización donde interactúan fuerzas políticas y económicas a nivel doméstico e internacional, así como al reconocimiento del carácter no centralizado de la economía de libre mercado (reestructuración del capitalismo global). La tercera razón se relaciona con la noción de subsidiariedad, es decir, con la idea que los gobiernos centrales deberían únicamente atender las labores que sus unidades constitutivas no puedan cumplir por sí mismas (Watts, 1999, pp. 4-5).

- 2 Otros actores considerados por Duchacek son la oposición, las comunidades etnoterritoriales y los grupos de interés.
- 3 Los otros perforadores son la oposición; los grupos de intereses privados y los inmigrantes.

del lugar. “La importancia a largo plazo de la región, al igual que el de las ferias medievales, puede residir en sus nuevas formas de comportamiento e institucionales y en las construcciones del espacio-tiempo novedosas” (Ruggie, 1993, p. 173). La conceptualización avanzó en tal sentido, que algunos autores empezaron a hablar de *políticas post soberanas* (MacCormick, 1993). Asimismo, algunos propugnaban un abandono del término de relaciones internacionales y su sustitución por el de *política global* como primer indicativo de nuevas modalidades de manejo de los asuntos agregados (Ferguson y Mansbach, 1996) que posteriormente se reafirmaría en el paradigma de la gobernanza, cuya evolución se ha convertido en uno de los sostenes fundamentales de la acción internacional de los gobiernos subnacionales. Dada su evolución, los enfoques de la gobernanza son analizados como una perspectiva teórica independiente.

## Desde la política exterior y los procesos de toma de decisiones

Al igual que en la perspectiva del actor internacional, inicialmente en las concepciones más tradicionales de política exterior y de procesos de toma de decisiones, han predominado los enfoques centrados en el Estado nacional y en la división taxativa entre los asuntos internos y externos.

Mientras que los análisis de relaciones internacionales se centran en los procesos de interacción global que involucran por lo menos a dos unidades diferentes dentro del sistema internacional, los estudios de política exterior se refieren a aquellas acciones que tienen lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo. (Van Klareven, 1984, pp. 15-16)

Incluso, dentro de las variables que afectan el comportamiento de política exterior la clasificación más conocida y utilizada es aquella que distingue entre factores externos e internos (Van Klareven, 1984).

Hay tres grandes cuestiones que definen y diferencian la política exterior de los países: 1) la agenda internacional, es decir, los intereses concretos que los países persiguen en su accionar externo; 2) los objetivos, la posición que ese país desea alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses<sup>4</sup> y 3) el estilo que caracteriza la formulación y aplicación de esa política que remite el carácter activo o pasivo del Estado.

4 Su definición implica tres pasos: 1) su establecimiento y formulación; 2) determinación de posiciones disponibles y 3) elección de cursos de acción (la adopción de la decisión).

Desde la corriente realista, la política exterior es una prerrogativa de los gobiernos centrales y expresa el *interés nacional*<sup>5</sup>, incluso el enfoque de la política del poder considera las acciones de otras naciones como los principales factores condicionantes de las decisiones en materia de política exterior de un determinado país. Los primeros estudios que se apartaron de este modelo tradicional de actor racional unificado se dirigieron hacia los *modelos burocráticos y organizacionales*.

Estos enfoques que tendieron a fragmentar la unicidad de la política exterior favorecieron un acercamiento relativamente lento de ciertos estudios teóricos de las unidades subnacionales y su influencia sobre la política exterior nacional. Surgieron así enfoques como la *diplomacia de dos niveles* (Evans, Jacobson y Putnam, 1993; Putnam, 1998) o el de la *segunda imagen invertida* (Gourevitch, 1996). La diplomacia de doble nivel está constituida por un nivel en el que se sientan los representantes del Estado frente a frente a negociar en la arena internacional y, por otro, aquel que han de desarrollar los representantes del Estado en la arena doméstica, sea para su ratificación o para favorecer la credibilidad de la posición negociadora. En la segunda imagen invertida, Peter Gourevitch (1996) busca revocar la interpretación estática de la *segunda imagen waltziana*,<sup>6</sup> revisando los orígenes internacionales de la política doméstica. “El sistema internacional no es sólo una consecuencia de la política y estructuras domésticas, sino una causa de las mismas” (Gourevitch, 1996, pp. 23-24); por ello “las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo” (Gourevitch, 1996, p. 67).

En este contexto, Duchacek (1970; 1986), Michelmann y Soldatos (1990) introdujeron el estudio sistemático del vínculo entre *federalismo y política exterior*. La nueva interpretación del federalismo implica también apartarse de sus concepciones clásicas en las que las unidades compositivas del Estado renunciaban a su capacidad de actuar en política exterior en pos del gobierno central que ejerce dicha representación. La evolución de los estudios ha incluido casos de regiones pertenecientes a Estados unitarios. Se observa, así, una fragmentación o segmentación de la política exterior en la que participan los distintos poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial en sus múltiples niveles, y un grupo creciente de actores no estatales, que ocasionan una transformación general de la diplomacia con base en su flexibilización.

5 “El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad (Velázquez, 2005: 70).

6 Waltz (1954) plantea en el libro *El hombre, el Estado y la Guerra* tres niveles de análisis para las relaciones internacionales: una primera imagen centrada en el hombre, una segunda imagen en el Estado y una tercera en el Sistema.

La llegada periódica de nuevas diplomacias ha sido acompañada cada vez más con grandes dosis de esperanza; invariablemente la esperanza por la paz, la emancipación, la seguridad, la prosperidad, la igualdad y otras aspiraciones normativas. Sin embargo, para evaluar cómo y por qué estas esperanzas se han visto frustradas no se puede hacer correctamente sin el reconocimiento de que la promesa de la diplomacia, como cualquier idea o práctica, es discutible. (Costas y Der Derian, 2010, p. 6)

Es en este debate sobre la diplomacia, de sus procesos de decisión y de su desarrollo en Estados federales, que la paradiplomacia comienza a ser interpretada como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado. Stéphane Paquin resalta enfáticamente que solo se puede hablar de paradiplomacia cuando el mandato está otorgado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales (Paquin, 2004).

Para Lecours (2002), cuatro son las estructuras o condicionantes que determinan la política internacional de las unidades subnacionales en Estados federales: 1) el marco institucional formal, es decir, las prerrogativas que el gobierno central otorga a los gobiernos subnacionales; 2) la forma y tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central (grado de conflicto o cooperación entre ambas partes); 3) la representatividad de los gobiernos subnacionales en las instituciones federales (vale la pena analizar la representatividad tanto formal cuanto informal); y, 4) el vínculo entre la agenda nacional y los intereses de las unidades subnacionales.

Cornago (2010) ha subrayado que los procesos de descentralización están afectando el régimen de la política exterior, entendido como “el conjunto de principios, reglas y normas que, formalmente reconocidos o no, establecen el límite de las opciones políticamente permisibles para un gobierno en su política exterior” (Kegley, 1987, p. 247) y desde la perspectiva que “las estructuras constitucionales y las relaciones políticas internas no sólo ayudan a determinar los procesos a través de los cuales emerge la acción exterior que también pueden afectar materialmente a la propia sustancia de esas políticas y a la capacidad disponible en los gobiernos para lograr sus objetivos en el sistema internacional” (Cornago, 2010, p. 119).

Esta perspectiva ha cobrado una mayor fuerza durante los últimos años, ya que desde las cancillerías y ministerios de relaciones exteriores, especialmente en América Latina, se han realizado seminarios y conferencias, para comprender el fenómeno de la paradiplomacia y sus vínculos con la política exterior.

## Desde la perspectiva del desarrollo territorial

A partir de la convergencia de diferentes disciplinas como la economía política internacional (EPI), la nueva geografía económica, la economía del desarrollo y los estudios urbanos, a mediados de los ochenta, se inició una línea de investigación sobre la reterritorialización de la economía que permitió debatir de manera más amplia la relación entre economía, desarrollo y territorio (Fujita, Krugman y Venables, 1999).

El territorio recupera una función central en el vínculo sociedad-mercado global, explicando los cambios generados por el Estado, los procesos de descentralización, y las capacidades de respuesta desde lo subnacional y sus posibles articulaciones, tanto a nivel nacional como transnacional, inter-regional e internacional para dar una “respuesta a la globalización”. La EPI, sin tener como su preocupación central la acción internacional subnacional, analiza el fenómeno en términos de agentes que buscan maximizar su *utilidad*, *beneficios* o *satisfacción* en un contexto construido a partir de constreñimientos e incentivos producto de la globalización. De esta manera, las modificaciones en los sistemas de intercambio económico transnacionalizados se corresponden con unas nuevas formas de gestión territorial internacionalizada.

Con la internacionalización del capital, se fractura la urbanización industrial que había caracterizado el sistema de acumulación capitalista hasta la década del setenta, particularmente evidente en las capitales nacionales y sus áreas metropolitanas. Este mismo proceso de internacionalización y posterior transnacionalización del capital impactó geográficamente modificando las escalas nacionales de acumulación, las regulaciones estatales y los procesos urbanos y rurales a partir del surgimiento de nuevos centros urbanos y el desplazamiento del campo a la ciudad; como también contribuyó con la creciente importancia de determinadas zonas de frontera por ser nodos claves para la integración física o comercial, o por poseer o contar con recursos naturales estratégicos.

“La desmilitarización de las fronteras y la desmitificación y decadencia de la ideología de la soberanía nacional; la declinación de las políticas de desarrollo regional, poblamiento e integración interna a ultranza de los territorios nacionales; la relocalización de los actores de producción y la redefinición de las relaciones espaciales por medio de las nuevas alternativas tecnológicas de producción, circulación y comunicación; están dando testimonio de que ha vencido toda una forma de concebir la gestión territorial” (Ciccolella, 1997, p. 65). El territorio ya no es solo un elemento de contención y delimitación de los países; las interacciones socio-económicas en los espacios ampliados se extienden creando nuevos escenarios culturales, nuevas dimensiones de desarrollo

económico y construyen –a su vez– nuevas configuraciones territoriales en un nivel transnacional que perforan la soberanía (Krasner, 2001), en un proceso de escalamiento del territorio (Jessop, 2002) o de salto de escalas (Smith, 1993), de interdependencia (Keohane y Nye, 1988) o de dinámicas glocales (Robertson y White, 2004).

Se constituye así una redefinición de la escala en la que se realiza la dinámica del capital y un nuevo diseño territorial; lo que para algunos se ha denominado *glocalización*, un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial (una geografía local del capital); procesos de desterritorialización y reterritorialización simultáneos que han afectado las relaciones entre ciudades y Estados como modos interrelacionados de organización socio-económica, política y geográfica (donde ambos son esenciales formas de territorialización del capital). Para Ciccolella (1997), estos cambios se corresponden con los procesos de reterritorialización más que desterritorialización. Los procesos de mutación territorial que se observan pueden entenderse como “procesos de reterritorialización, refuncionalización territorial, nuevas fronteras o nueva territorialidad, inducida por el nuevo orden capitalista, antes que hablar de desterritorialización o extraterritorialidad. la dimensión territorial y las particularidades de cada territorio han ganado en riqueza e intensidad de contenidos, mientras que lo que si se ha resumido a su mínima expresión es la distancia o la dimensión espacio-temporal” (Ciccolella, 1997, p. 66).

En suma, la reestructuración del proceso de acumulación, los nuevos espacios de producción y consumo y las nuevas políticas espaciales emergen de la interface local/global. Procesos que en conjunto llevan a una redefinición del lugar de la localidad, la que pasa a ser un espacio de regulación y organización institucional cada vez más desconectado de las matrices territoriales del sistema interestatal y sustentado en una nueva retórica acerca de lo local. El concepto de *espacio* como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas suele llevar implícita la idea de homogeneidad. Dentro del espacio, se analizan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración o la polarización del crecimiento. Desde la perspectiva del desarrollo local y regional, importa el concepto de *territorio*, que incluye la heterogeneidad, las características medioambientales específicas y los actores sociales, así como la existencia o el acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial (Albuquerque, 1995).

Si bien la economía mundial no impacta de modo homogéneo en todos los territorios, en su mayoría se puede reconocer algún elemento particular o efecto específico producto del proceso de reconfiguración local tras el impacto de la globalización. Desterritorialización y reterritorialización serían así el resultado

del movimiento del capital transnacional, de la generación “natural” de nuevos espacios de acumulación, producción y consumo, y de las políticas públicas diseñadas para atraer a ese capital o mitigar su ausencia. En consecuencia, el entendimiento y la interpretación del *lugar* son siempre objeto de dinámicas locales y globales no necesariamente excluyentes. Los resultados de la acción paradiplomática aún siguen teniendo una cierta concentración entre las ciudades capitales nacionales o de las provincias o departamentos; o bien, en aquellas posicionadas en corredores estratégicos o cerca de importantes obras de infraestructura.

Lo local y lo global no se excluyen mutuamente; lo local tan solo debe entenderse como un aspecto de lo global. “No tiene sentido definir lo global como si necesariamente excluyera lo local” (Robertson y White, 2004, p. 23). Lo local es el ámbito donde se vive lo global. “La globalización significa también acercamiento y mutuo encuentro de las culturas locales, las cuales se deben definir de nuevo en el marco de este *clash of localities*” (Beck, 1997, p. 79). Los gobiernos locales se encuentran interconectados por flujos, lo que ha generado modificaciones en su perfil pero, sobre todo, en sus políticas públicas. “Esto significa que los lugares no pueden ser más considerados como entidades cerradas, autosuficientes. Para que haya interconexión se necesitan lugares densos de actividad, ricos de identidad y cultura, pero también disponibles a abrirse hacia el exterior. En definitiva, todo depende de la vitalidad de lo local. Es decir, del papel que la economía local, pero también de la sociedad local -instituciones, tercer sector, voluntariado, asociaciones culturales y por los nuevos derechos- sepan desarrollar para construir economía y territorio. Todos los sujetos locales tienen que estar implicados” (Bonomi, 2004, p. 72). La glocalización sería, entonces, la globalización de lo propio, del territorio, del concepto *ajustable* de lo local.

El concepto de glocalización tiene la ventaja de prestar atención a la concepción del lugar y a las diferencias socioculturales y antropológicas con respecto a la idea de tiempo<sup>7</sup> y de su homogeneización, dada la condición global de algunos procesos. La glocalización es un fenómeno social, colectivo, pero a la vez individual, que modifica las relaciones entre el ciudadano o ciudadana y su comunidad, entre la comunidad y sus instituciones, entre *local government* y el *central government*, entre los diferentes mecanismos de inclusión global, nacional o local. Incluso, la glocalización modifica la relación entre ciudadanía

7 Siguiendo a Beck (1997), se interpreta que: “la multilocalidad o politipicidad, la transnacionalidad de la biografía y la globalización de la propia vida; proporcionan un motivo ulterior para el socavamiento de la soberanía del Estado nacional ... se disuelve así, la interdependencia entre lugar y comunidad (o sociedad). El acto de cambiar de y de elegir lugar es el padrino de la glocalización de las biografías” (Beck, 1997, p. 111).

y contrato social en el sentido *dahrendoffniano* que cada sociedad escribe y rescribe el contrato social de su generación. Como han sostenido Robertson y White (2004, p. 32): “actualmente la forma de la globalización se remodifica reflexivamente ( ) en manera tal de acentuar los proyectos de glocalización como característica constitutiva de la globalización contemporánea”. En términos generales, la glocalización se habría plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y del papel de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios de su jurisdicción.

Como resultado de los debates locales, ha tomado cuerpo la denominada *perspectiva endógena* que persigue cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo. La visión del desarrollo endógeno se basa en la necesidad de delinear una política de creación de recursos y capacidades específicas a escala territorial con énfasis en los procesos de tipo *bottom up* (desde abajo hacia arriba). El fortalecimiento del sistema de convergencia de la proximidad se expresa en la capacidad de los gobiernos locales o regionales de liderar y orientar estratégicamente la convergencia entre los diferentes niveles a partir de una planificación estratégica territorial y al desarrollo de las capacidades locales y responsabilidades públicas. Para Brenner (1999; 2004), podría decirse que la desnacionalización de la economía y la consiguiente reconfiguración de las jerarquías urbanas no eliminan el rol del Estado como forma de territorialización de capital, sino que lo que produce es una desnacionalización de su estructura, privilegiando los niveles de regulación y de circulación de capital subnacionales y supranacionales.

La creciente importancia de ciudades y regiones como nivel de consolidación de diferentes intereses ha estimulado el estudio de las formas y los mecanismos de articulación territorial, entendida esta en términos de la estructuración de actores, grupos e instituciones a favor del desarrollo. Este debate ha sido receptado de manera más amplia en los constructos de la gobernanza, en términos más generales, y de la gobernanza urbana (Jessop, 1995; Le Gales, 1998) en términos más específicos. La gobernanza de los sistemas urbanos desde la articulación en forma de red, es entendida como una *regulación territorializada* de la que participa el conjunto de la sociedad civil a partir de sus representantes y grupos de interés sociales, por lo cual resulta fundamental la generación de diferentes espacios de participación y consulta de los diferentes actores como, por ejemplo, los presupuestos participativos. Por su parte, en términos económicos, las autoridades locales actúan crecientemente como *entrepreneurial agents* al mejoramiento de las ventajas locales, las capacidades productivas y la generación de cadenas de valor en sus jurisdicciones territoriales como nodos competitivos de la economía global, a través de distintas estrategias como el marketing territorial, las alianzas público-privadas, la acción reticular, la planificación estratégica y la cooperación interinstitucional.

El marketing territorial es una de las estrategias de acción exterior de las entidades subestatales más utilizada para la construcción del desarrollo local. Desde esta perspectiva, la difusión de la paradiplomacia es uno de los aspectos del proceso de *rescaling*, o sea de una reconfiguración de la jerarquía del espacio geográfico fundada sobre las estructuras sociales e institucionales de un determinado sistema (Brenner, 2004). Siguiendo a este autor, el proceso de *rescaling* no implica una erosión o reducción del papel del Estado, sino más bien la definición por el Estado de una forma nueva “más policéntrica, multiescalar y no isomorfa” (Brenner, 2004, p. 24).

## Desde la perspectiva de la integración regional

En el estudio de los procesos de integración regional se ha encontrado un espacio propicio para la consideración de la dinámica de las unidades subnacionales, probablemente la mayor parte de los estudios realizados se puedan enmarcar dentro de esta corriente. Para Fulvio Attinà (2003, p. 35): “el sistema mundial contemporáneo es el primer sistema internacional que conoce procesos de organización política a nivel macro-sistémico y a nivel micro-sistémico o regional”. Están surgiendo así nuevas formas de gobernanza multinivel que revelan el vínculo estructural existente entre el regionalismo subnacional y el nuevo regionalismo supranacional.

La integración económica en el marco de la globalización sería prueba del inicio de un cambio en el sistema de Westfalia basado en la voluntad y soberanía estatal rígidas<sup>8</sup>, por otro basado en nuevos Estados comerciales o virtuales (Rosecrance, 1986, 1996-1997); en nuevas lealtades y centros de poder como las regiones (Ohmae, 1997); con nuevas problemáticas (Zacher, 1992); con distintos niveles de voluntad decisoria que pueden plasmarse en una nueva estructura supranacional superpuesta (Strange, 1993) que puede llegar a constituirse en una suerte de neomedievalismo (Marks, 1997); o con organismos intermedios que se interponen entre los individuos y la globalidad. Aunque el Estado-Nación conserva la primacía, ya no es el actor único y hegemónico en las relaciones internacionales; comienzan así a tomar fuerza nuevas instancias territoriales, de nivel supranacional y subestatal, que poco a poco van logrando un rol propio

8 Según Mostov (2008), la soberanía nacional tiene que ver con la jurisdicción del territorio y las fronteras del Estado-nación y el derecho a elaborar leyes, incluyendo el derecho a determinar quién tiene la ciudadanía y quién entra en el país. Este aspecto de la soberanía (dimensión externa) constituye el fundamento que hace posible pertenecer a las organizaciones internacionales y participar en el sistema interestatal. El reconocimiento de la soberanía de un Estado-nación implica reconocer la inviolabilidad de sus fronteras y la autoridad última sobre lo que ocurre dentro de dichas fronteras. Esta noción de soberanía exterior (en tanto que relación con otros Estados e instituciones internacionales) parte de la base del concepto de “fronteras duras” (*hard borders*) (Milani y Ribeiro, 2010).

en el escenario internacional. Algunos autores han hablado de la superación del modelo westfaliano (Berenzin, 2003) y otros se han animado a identificar el escenario internacional como *postwestfaliano* (Vigevani y Wanderley, 2004).

Para Rosecrance (1986, p. 213): “Uno de los hechos más sorprendentes de la evolución histórica durante los últimos doscientos años ha sido la persistente y anacrónica influencia del sistema territorialista westfaliano a pesar de que el Estado territorial ha dejado de retener la soberanía en un sentido práctico. Aquella concepción, en la que cada unidad estatal actuaba como un átomo aislado, autosuficiente y autónomo, ha estado ligada a la historia reciente, pero no es probable que pueda mantenerse durante mucho más tiempo”. El Estado-Nación ya no monopoliza la actividad de gobierno, dado que su soberanía se ha erosionado relativamente hacia lo alto y hacia lo bajo, ha tomado cuerpo en nuevas instituciones y en nuevas políticas públicas alojadas en diferentes niveles decisionales. En general, los niveles de organización y de decisión se han multiplicado y desarrollado en un sentido “horizontal” y con la forma de trabajo en “red”, hasta llegar a difundirse la idea de un “Estado red”. En palabras de Castells (1998, p. 11): “el Estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. Una red, por definición, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales que son frecuentemente asimétricas. Pero, en último término, todos los nodos son necesarios para la existencia de la red. El Estado red es el Estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global”.

Inspiradas en la experiencia europea, las teorías iniciales de la integración centraron su interés en las motivaciones que animaban a los Estados nacionales a transitar un proceso de integración regional, así como las formas y esquemas que este podía adoptar. El neofuncionalismo permitió ampliar el espectro de análisis al introducir una concepción pluralista de la sociedad, constituida por intereses en competencia que coexisten por medio de arreglos institucionales, dando así relativo reconocimiento a las dinámicas de tipo *top-down* (de arriba hacia abajo) y *bottom-up* (de abajo hacia arriba) al interior de los procesos de integración regional. Al reconocer una multiplicidad de intereses, el neofuncionalismo contribuye con el entendimiento de cómo se posicionan los gobiernos subnacionales en la dinámica de la integración.

Visto que la decisión de participar en un proceso de integración regional recae exclusivamente dentro de la potestad del Estado nacional, los gobiernos subnacionales pronto concentraron su esfuerzo en la construcción de diferentes formas de influencia, formales e informales, que —en algunos casos— logran sintetizarse en canales institucionales en donde vienen receptados sus intereses

y objetivos (Martín López y Oddone, 2010). Los estudios sobre la vinculación entre la política interna y los procesos de toma de decisiones comunitarios (Bulmer, 1993) también contribuyeron con la representación de las fuentes domésticas como grupos de interés, cuerpos parlamentarios, partidos políticos y gobiernos subnacionales; fortaleciendo la atención en el *policy-making*, a partir de sus actores, niveles de autoridad y resultados. La capacidad de gobernanza no estaría basada en un núcleo fuerte y claramente definido de instituciones colocadas en un territorio, sino a través de procesos y actividades políticas que emanan de la integración entre diversos sujetos y a distintos niveles. A consecuencia de estos estudios, el enfoque de la gobernanza que se impuso al analizar el proceso europeo, se fue rápidamente trasladando a otros procesos de integración con particular énfasis en el MERCOSUR, en la Comunidad Andina de Naciones y en el Sistema de la Integración Centroamericana, principalmente, en donde muchos trabajos discurren sobre el isomorfismo institucional y las posibilidades de adaptación del andamiaje institucional europeo a otros contextos regionales.

La preocupación por la gobernanza profundizó el papel de las instituciones europeas tanto en aspectos del derecho comunitario como en las estructuras políticas y en las motivaciones de los actores, alentando el desarrollo de perspectivas neoinstitucionalistas como las de Majone (1993). Bulmer (1993, p. 351) se preguntaba acerca de: “¿Cuál es la mejor forma de analizar la gobernanza de la Unión Europea? ¿Cuáles son las características de los procesos políticos asociados a las diferentes actividades que desarrolla la Unión Europea? ¿Cuáles son los atributos fundamentales de sus políticas colectivas? ¿O son políticas individuales caracterizadas por la lógica de políticas particulares más allá de la dinámica unificadora de la Unión Europea?”. En un reciente texto, Giandomenico Majone (2013) ha planteado la importancia de la cooperación interestatal -interestados según el autor- para fortalecer los procesos de integración regional toda vez que se diseñan estructuras óptimas de gobierno para cada nivel de integración que se vaya construyendo (Majone, 2013). La importancia que este enfoque ha cobrado para el análisis de los sistemas relacionales, particularmente a partir de la gobernanza multinivel, ha justificado su análisis como una perspectiva propia en el estudio de las relaciones internacionales subnacionales.

## Desde la perspectiva de la gobernanza

El enfoque de la gobernanza ha tendido a reforzar la interpretación de que los Estados nacionales ya no tienen el monopolio sobre los temas globales sino que los comparten con otros actores creando un sistema relacional más complejo, pero menos rígido y jerárquico. Este sistema crea oportunidades y tensiones

entre los diferentes actores intervinientes. El enfoque de la gobernanza permite retratar un panorama en el que los Estados, y sus niveles de gobierno, aparecen como insuficientes para dirigir a la sociedad, y en el que los sectores social, económico y cívico entran en escena con más fuerza que antes, ya que se asuma que esta realidad refleja el debilitamiento del Estado y el fortalecimiento de la sociedad, hay un cambio en los papeles y funciones correspondientes (Aguilar, 2006). La gobernanza, en un sentido amplio, implica “la asignación autoritaria de recursos y el ejercicio del control y la coordinación, en donde los actores gubernamentales no son necesariamente los únicos participantes ni los más importantes” (Bulkeley, 2005, p. 877). Una gobernanza efectiva requiere establecer un marco ampliamente aceptado que permita institucionalizar la interacción entre grupos interesados, negociar los intereses contrapuestos y mitigar los conflictos, para determinar así la forma en que se llevarán a cabo la toma de decisiones y los acuerdos para el ejercicio del poder (Brenner, 2010). Esta fragmentación de las decisiones e intereses, influenciada por los estudios burocráticos y organizacionales, ha contribuido con el desarrollo de una serie de estudios que fortalecen el papel de la paradiplomacia.

El vocablo gobernanza deriva del griego antiguo y fue usado en el ámbito de la navegación como la acción de guiar las embarcaciones. Desde su ingreso a las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 2000), se lo ha utilizado de múltiples maneras, pero inicialmente “para diferenciar el proceso de gobernanza del de gobierno o de la gobernabilidad, es decir, en relación con aquellas acciones que requieren una legitimación institucional de tipo formal, organizaciones jerárquicas y en presencia del Estado” (Rosenau, 2000, p. 15). La gobernanza se refiere a la interacción entre el Estado en sus múltiples niveles y la sociedad (local o transnacional) y sus múltiples formas de coordinación para hacer posible una acción pública. Para Benz y Eberlein (1998; 1999), la gobernanza consiste en la dirección y coordinación de actores interdependientes basadas en sistemas diferentes de reglas institucionalizadas. Con la gobernanza se alude así a un nuevo estilo de gobernar, una modalidad de coordinación no jerárquica, caracterizada por un mayor grado de cooperación, interacción y toma de decisiones entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes público-privadas, locales, nacionales o internacionales.

Como han sostenido un grupo de daneses:

La transición de una teoría del gobierno a una teoría de la gobernanza implica una visión más procesal de la política y el Estado: la asunción de una estructura jerárquica capaz de generar una visión panóptica de la sociedad, algo implícito que en la perspectiva del gobierno es abandonado. La “gobernanza” desafía las definiciones simples, pero indica la aparición de un

mundo político más plural, el rol declinante del Estado-Nación y una más compleja serie de problemas sociales. La sociedad es vista como una red de unidades de negociación, la composición de las cuales varía según su posición en la estructura de poder, en un cierto plazo y a través de diferentes temas. Desde la perspectiva del gobierno, la estructura lógica es presupuesta: así, en esta línea de pensamiento, es relativamente posible identificar distinciones y conexiones, implicaciones y derivaciones entre las políticas y los programas. Desde el punto de vista de la “gobernanza” el proceso político debe constantemente negociar lógicas y racionalidades. (Salskov-Iversen, Krause Hansen y Bislev, 1999, p. 5-6)

Para Aguilar (2006), la gobernanza se muestra como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El resultado de la gobernanza puede ser la creación o no de instituciones formales, pero lo importante es que la sociedad se sienta conforme con el resultado alcanzado en las diferentes negociaciones; y que, mediante procesos participativos, aprenda a gobernarse, pasando de una “rígida” estructura de *government* a una más “flexible” estructura de *governance*; estructura que se ha visto fortalecida a partir de los procesos de descentralización en curso en diferentes países. De esta manera, hay una suerte de relocalización y desagregación de la autoridad gubernamental hacia otros niveles en una dimensión vertical y otra horizontal, por lo que algunos hablan de gobernanza horizontal<sup>9</sup> y gobernanza vertical<sup>10</sup>. En ambos niveles de gobernanza, los gobiernos locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con la ciudadanía. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituye en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas.

Dada esta importancia de los gobiernos locales y de la articulación multi-escalar que en general tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir el concepto de gobernanza local entendida como: “la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica

9 Para referir la participación social de las comunidades en los procesos de toma de decisiones.

10 Para entender la articulación de los distintos niveles de gobierno, sus vínculos institucionales hacia arriba y hacia abajo, en el proceso decisonal.

un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones” (Salvador, 2011, p. 44).

La necesidad de fortalecer las capacidades proyectuales y de gestión de los actores locales hacen del diseño de cursos de formación y capacitación así como de estrategias de “aprender haciendo” (*learning by doing*) un catalizador importante de las demandas socioterritoriales, a la vez que se arraigan las capacidades locales a través de la formación de recursos humanos municipales. Siguiendo a Aguilar (2006), este cambio es fundamental, pues a la sociedad no se le atribuían capacidades para que pudiera hacer aportes relevantes para su propio direccionamiento, para definir sus objetivos y realizarlos, ni mucho menos para autogobernarse, por lo que estaba destinada a ser dirigida y administrada por el gobierno. La gobernanza es una nueva forma de analizar los problemas “en sociedad”, es decir, se contruye a partir de “la manera en que una sociedad construye y clasifica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoening, 1997, p. 28); dichas soluciones deben encaminarse a un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico (Midgley, 1995). Se trata de un “concepto útil para una mejor comprensión de la realidad” (Hufty, Báscolo y Bazzini, 2006) y, consecuentemente, un concepto para promover la acción de los actores sociales en el cambio de la realidad. Como nuevo modo de gobernar, “la gobernanza destaca la naturaleza de la colaboración de los actores de la sociedad para encaminar mejor la atención de los problemas públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del espacio de lo público” (Aguilar, 2006, p. 119).

El enfoque de gobernanza facilitó una ampliación de los contenidos temáticos, de las escalas y los actores, incluidos los gobiernos subnacionales. Los que se inscriben dentro de la perspectiva de gobernanza multinivel entienden, por ejemplo, que la Unión Europea es el resultado de la interacción de múltiples actores en distintos niveles: supranacional, nacional y subnacional que no están necesariamente ordenados jerárquicamente como sucedía en las relaciones intergubernamentales más tradicionales.

Tres supuestos podrían sintetizar la operatoria de la gobernanza europea: 1) la competencia en la toma de decisiones es compartida por los actores de los tres niveles; 2) los actores y lugares de la toma de decisiones no están ordenados jerárquicamente y 3) los procedimientos son por consenso (no necesariamente mayoritarios ni por unanimidad) y, por ende, requieren de un proceso de negociación continua y amplia (Kaiser, 2005).

Debido a su estructura policéntrica, la gobernanza europea no puede ser resultado de decisiones autoritativas sino de acuerdos consensuados. La UE ha sido analizada como un sistema de negociación orientado hacia la solución de problemas, un sistema de gobernanza reticular (*network governance*) que coordina una multiplicidad de actores –públicos y privados– y aproxima intereses diversos que logran sintetizarse en estrategias de tipo cooperativas. La gobernanza reticular fue desarrollada como un modelo de intermediación de grupos de interés en la política doméstica o comunitaria. “La gobernanza consiste en gestionar redes” (Rhodes, 1997, p. 52); y los gobiernos subnacionales constituyen los nodos que fortalecen la densidad relacional. El modo de hacer política (*policy making*) comunitario se mueve desde las negociaciones nacionales entre actores dotados de responsabilidad territorial, hacia negociaciones en arenas transnacionales. Es a partir de la constatación de que los sistemas políticos nacionales son penetrados por la dinámica supranacional europeísta que se introdujo el concepto de *europaización* de las políticas públicas.

Las modificaciones, en términos de actores, competencias, escalas, agendas y funciones en el marco de procesos cooperativos, propuestas por la gobernanza, ocupan un lugar central en las reflexiones teóricas vinculadas a los gobiernos subnacionales y la paradiplomacia.

La gobernanza, generalmente, se expresa a través de redes de políticas públicas que permiten, o deberían permitir, una participación pluralista, aunque no igualitaria respondiendo a distintos criterios de representatividad. Las instituciones lo hacen en función de los intereses generales y los demás actores, de sus respectivos intereses particulares, sectoriales o difusos. La gobernanza es sinónimo de gestión de procesos complejos y esto conlleva enormes implicaciones para las instituciones públicas que tienen que aprender a gestionar dicha complejidad. Se trata pues de un proceso lento, complicado y contradictorio de aprendizaje porque debe servir para mejorar y aumentar, precisamente, las capacidades sociales. (Morata, 2011, p. 37)

Las comunidades de aprendizaje locales y las consecuentes modificaciones de las capacidades sociales producto de los sistemas de gobernanza multinivel están generando el surgimiento de nuevas territorialidades. Nueva territorialidad que tendrá sentido, si se estructura a partir de un nivel de cohesión social que facilite la integración de actores, agendas, políticas y medios financieros para la sostenibilidad del desarrollo regional. Nueva territorialidad que encuentra su razón de ser en los enfoques funcionalistas que caracterizan el accionar internacional de las unidades subnacionales y sus aportes a los sistemas de gobernanza.

La formulación e implementación de las políticas públicas implican cada vez más diferentes agencias y niveles de gobierno y múltiples interacciones entre

las autoridades públicas y las organizaciones privadas. La diferenciación funcional y territorial ha producido sistemas de decisión en los que la capacidad de los gobiernos para resolver problemas se ha desagregado en una colección de subsistemas limitados en tareas, competencias y recursos, y en los que los participantes relativamente independientes poseen diferentes pedazos de información, representan diferentes intereses y siguen cursos de acción separados y potencialmente contrapuesto (Aguilar, 2010).

En ambas dimensiones de la gobernanza, los gobiernos subnacionales y particularmente locales cuentan con un papel fundamental dada su cercanía con el ciudadano y la ciudadana. En la dimensión vertical, se caracterizan por ser el nivel de origen (demandas hacia estructuras superiores como las provinciales o nacionales) o de destino (ofertas de estructuras superiores como programas nacionales o provinciales e incluso internacionales) de políticas públicas. En la dimensión horizontal, por contar con la responsabilidad de representar a todos los sectores ciudadanos y de estimular su participación y compromiso, se constituyen en una administración local permeable y sensible a las demandas ciudadanas. Resulta fundamental, para el mantenimiento de las estructuras de gobernanza, el desarrollo de capacidades entendidas como recursos técnicos y financieros, pues, como demuestra la experiencia de procesos isomórficos, la mutación, imitación o modificación no garantiza la permanencia de las estructuras más exitosas. Es posible entrar en procesos de imitación continua, altamente costosos, que no logran sostenerse en el tiempo por falta de arraigo de las capacidades locales.

En términos del desarrollo de capacidades, en aquellos casos en los que los gobiernos subnacionales pudieron contar con recursos humanos y de conocimiento apto y propicio para una buena gestión pública, el isomorfismo o imitación originaria ha ido evolucionando paulatinamente hacia arreglos institucionales estables, permanentes y con mayores facultades. En los casos donde los recursos referidos no han estado disponibles, o se han usado sobre bases temporales limitadas (una generación de políticos, un grupo partidista, etcétera), el resultado ha sido la aparición de fenómenos de *decoupling*, es decir, situaciones en las que las organizaciones muestran dos tipos de comportamiento y desempeño; uno que pretende ajustarse a los objetivos y características de la innovación o imitación adoptada, y otro que mantiene vigentes los criterios y valores de la etapa previa (Sosa López, 2014).

En síntesis, los sistemas de gobernanza multinivel constituyen una plataforma para la toma de decisiones consultivas o vinculantes que involucran una multiplicidad de actores públicos y privados independientes (e interdependientes) alojados en diferentes escalas territoriales en un proceso continuo de

negociación, deliberación e implementación de estrategias compartidas. Esto tiende a modificar las competencias exclusivas rígidas o una jerarquía inamovible de autoridad política. Desde esta perspectiva, la gobernanza multinivel ofrecerá la estructura sobre la cual se construirá la matriz relacional del desarrollo, dado que se trata de “un sistema de negociación continua entre gobiernos ubicados en distintos niveles o escalas territoriales” (Marks, 1993, p. #) y como una gestión de procesos en la toma de decisiones donde se debería permitir la participación de múltiples actores a partir del aumento de sus capacidades sociales (Morata, 2011). Debido a esta importancia dada a los gobiernos locales y de la articulación multiescalar que tiene la gobernanza, tanto en los distintos órdenes como sobre diferentes ejes temáticos, las elaboraciones teóricas han permitido construir incluso un concepto de gobernanza local entendida como: “la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel local, que implica un cambio de paradigma en las relaciones entre los diferentes actores, organizaciones públicas y privadas y entre los ciudadanos y esas organizaciones” (Salvador, 2011, p. 44).

Los procesos de paradiplomacia encuentran su basamento principal en una visión estratégica de los liderazgos subnacionales, ya sea el liderazgo de la autoridad política local o bien de algunos sectores de la comunidad; particularmente, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la cohesión social de su territorio. Pero en la representación de los diversos sectores, las redes de paradiplomacia también juegan un papel determinante. En particular los sectores privado y social, pero aun el sector público encuentra en las redes informales y semi-formales un esquema de cooperación flexible y ágil para la toma de decisiones, situación que no siempre es así en caso de los mecanismos altamente formalizados de la cooperación. Sin embargo, en cualquier tipo de red es importante conocer cuál es el papel de cada actor en específico en un proceso multinivel (Barajas, 2013).

## **El valor agregado de la paradiplomacia y la generación de una comunidad epistémica**

La paradiplomacia ha crecido, ya sea por fenómenos espontáneos surgidos desde los territorios o por fenómenos inducidos producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, producto de la cooperación internacional descentralizada. Además, encuentra un impulso fundamental en los procesos de integración regional, ya que a través de sus diferentes programas cada vez más se contempla la participación de los gobiernos subnacionales.

La multidimensionalidad de la agenda paradiplomática se condice con la multidimensionalidad característica de la innovación. Las articulaciones en forma de red permiten generar una suerte de especialización flexible sustentada por las comunidades de aprendizaje locales que permiten a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras, como políticas. A modo de ejemplo, en la UE la paradiplomacia se ha convertido desde la década del noventa en un tema central de la política regional, ya que es sostenida financieramente en forma comunitaria. En consecuencia, las prácticas de paradiplomacia se han difundido por toda Europa, incluso en aquellos territorios que espontáneamente no las habían experimentado. De hecho, algunas experiencias de paradiplomacia han seguido un camino local-central-local que puede considerarse típico de cualquier política pública, en particular, de las políticas llevadas a cabo por actores locales se derivan procesos y experimentos que se exportan al nivel central, y luego, de nuevo pueden ser distribuidas a nivel local en un conjunto más amplio de territorios (Uitermark, 2005).

La agenda de investigación en materia de paradiplomacia puede ser considerada *todavía* una agenda incipiente de investigación teórica. Si bien en este artículo se han reconocido importantes esfuerzos por la delimitación y organización conceptual, resulta oportuno profundizar dichos análisis a escala nacional y regional en América Latina. Tal como sostuvo Luna Pont (2010), la bibliografía sobre paradiplomacia aparece más bien presentada en forma esquemática en el marco de trabajos e investigaciones que se centran en otros aspectos del análisis del sistema internacional; existen algunos trabajos donde se encuentran tratamientos pormenorizados desde perspectivas teóricas; pero pocos identifican y abordan en forma detallada lo que podrían considerarse las principales aproximaciones teóricas al tema. Al mismo tiempo, desde la perspectiva analítica mantenida, merece importante atención el papel que ha jugado la sociedad civil organizada en la potenciación y validación de la paradiplomacia, ya sea identificado diferentes grupos en la región, los que, sin ser espacios académicos, sostienen la paradiplomacia en términos operativos. Esta línea se encuentra especialmente ausente en América Latina, pues el vínculo entre paradiplomacia y sociedad civil no ha sido estudiado.

La existencia de cursos, diplomados y especializaciones en internacionalización de gobiernos locales no se ha traducido en una comunidad epistémica permanente que, de manera estable, se dedique al análisis de estos temas centrados en las dinámicas subnacionales de internacionalización.

“Debido a su reconocimiento y a su capacidad para influir en los tomadores de decisiones, las comunidades epistémicas se constituyen en una suerte de fuerza motor, e impulsor y conductor de propuestas” (Caballero, 2009, p. 13).

La paradiplomacia puede convertirse en una acción transversal del quehacer local, auxiliando o apoyando las múltiples áreas de gobierno; al mismo tiempo que la agenda de las fronteras ofrece grandes posibilidades de innovación territorial para la creación de una agenda transnacional del desarrollo que pueda “territorializar” objetivos concretos y la construcción de bienes públicos regionales. Quizás falte todavía esa voz “consensuada y relativamente homogénea”. Desde esta perspectiva, la consolidación de una comunidad epistémica “paradiplomática” en América Latina se logrará cuando el grupo de personas expertas que la conforme, por su reconocido prestigio científico-académico –quizás como se observa en la experiencia europea–, incida y motive una toma de decisiones en el ámbito político que permita el reconocimiento de sus virtudes, recordando que: “los epistemes no crean uniformidad de un grupo o comunidad, pero organizan sus diferencias alrededor de un omnipresente entendimiento de la realidad. ... Sin embargo, por episteme no nos referimos a un mero imaginario social, sino que los epistemes son disposiciones sociales (que ordenan el entendimiento y el discurso colectivo), las cuales hacen que el mundo tenga sentido” (Adler y Bernstein, 2005, p. 296).

## **Conclusiones: ¿Hacia dónde va la paradiplomacia?**

Los gobiernos subnacionales han aumentado su participación en el escenario internacional a partir del desarrollo de estrategias paradiplomáticas, fundamentalmente desde el final de la Guerra Fría. Los procesos de integración regional han brindado motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subnacionales. La integración regional y el desarrollo de una gobernanza multinivel estimulan un papel creciente de la paradiplomacia como mecanismo específico de articulación de intereses trans-locales, especialmente en las zonas de frontera.

La paradiplomacia tiene perfiles diferentes, dependiendo de la política exterior de cada Estado. Aún hoy, los gobiernos nacionales pueden facilitar o frenar las experiencias de paradiplomacia. La política externa permanece como un tema de competencia nacional, la que puede incentivar o limitar la proyección internacional de sus gobiernos subnacionales. Vale la pena discutir los contenidos y alcances de la paradiplomacia en los países. Desde muchas cancillerías sigue observándose una relativa reticencia hacia las “expresiones subnacionales”.

En algunos países, la experiencia en materia de paradiplomacia ha generado “trayectorias de cooperación” que han permitido a las instituciones y actores locales dotarse de nuevas capacidades, tanto técnicas y financieras como

políticas. Visto que las instituciones tienden a moldearse siguiendo instituciones similares, que se desempeñan en su mismo campo de acción o que son percibidas como legítimas o exitosas (Di Maggio y Powell, 1983), el isomorfismo institucional ha sido una característica fundamental en la paradiplomacia. La inexistencia de una única institucionalidad para el desarrollo de la paradiplomacia implica que su diseño dependerá de la capacidad de concertación de las autoridades locales y agentes privados, los recursos disponibles, la acumulación de otras experiencias y la posibilidad de imitar estructuras parecidas. Tal como sostiene Sosa López (2014, p. 118): “la historia reciente de los marcos de actuación subnacionales se puede describir empleando el concepto de isomorfismo institucional”.

Al mismo tiempo que entre las unidades subnacionales se pueden identificar procesos de isomorfismo institucional a partir de la reproducción y apropiación de una serie de características por parte de los diferentes gobiernos locales y regionales, es necesario observar también la generación de mecanismos de *policy transfer* a partir de la puesta en valor de experiencias subnacionales que han sido exitosas, cuya práctica o metodología de actuación es reapropiada por el gobierno central o alguna institución producto del proceso de integración regional para luego reproducirla, o al menos proponerla, en otros contextos territoriales. Si bien el isomorfismo institucional y el *policy transfer* son dos mecanismos independientes y diferenciados, no necesariamente vinculados, en los últimos años se ha podido constatar que mientras el primero tiende a hacerse efectivo de manera transversal a escala horizontal, el segundo permite una difusión horizontal a partir de la verticalidad, es decir, a partir de la valoración y apropiación de una práctica de éxito que ahora se difunde desde lo alto o una estructura *ut supra* como un componente que contribuye con un proceso de gobernanza multinivel. Por otro lado, ambos mecanismos se han vistos redimensionados por el sistema de cooperación internacional que tiende a capitalizar prácticas exitosas y difundirlas en otros contextos como lecciones aprendidas.

Sin embargo, como ha sostenido Romero (2004, p. 30): “lo cierto es que la dinámica generada por la actividad internacional de los gobiernos no centrales induce a una reflexión sobre sus límites y posibilidades. Las restricciones más comúnmente invocadas son de naturaleza jurídica y atañen tanto al hecho que los gobiernos subestatales no son reconocidos como miembros plenos de derecho internacional (aunque actúen en él)”. Pero cierto es también que los Estados nacionales pueden reconocerles, jurídicamente, a las unidades subnacionales, su capacidad para llevar a cabo relaciones con el exterior en el campo de las *low politics* o bien ser tolerantes de sus prácticas transnacionales en temas relacionados con la cooperación económica, técnica, cultural, educativa o tecnológica, entre otras cuestiones. Se da, así, una situación en la cual se observa “una

creciente autonomía en el plano internacional de las unidades subnacionales sin que sea necesario poner en duda la legalidad constitucional de esas autonomías” (Kugelmas y Branco, 2005, p. 179).

Haciendo propia las perspectivas de Adler y Haas (1992), Hass (1992) y Adler (2005), la paradiplomacia en América Latina se encuentra en un momento clave en cuanto a su difusión, en la medida en que las ideas y recomendaciones traspasan las fronteras y se expanden por las comunidades académicas a través de congresos, seminarios, publicaciones o reuniones técnicas, así como en menor medida se han introducido en instituciones y partidos políticos, dado que ya se ha logrado enmarcar el ámbito de la controversia política que despertó inicialmente, definir los intereses del Estado y fijar ciertos criterios analíticos sobre lo que se entiende por paradiplomacia. Sin embargo, falta potenciar, a nivel latinoamericano, la selección de políticas para “crear agendas” y llegar a la persistencia de la aplicación de esas políticas (Adler y Haas, 1992; Caballero, 2009) que se produce por medio de la internacionalización de prácticas y la socialización por medio de mecanismos de *policy transfer*. Todavía es necesario trabajar en el fortalecimiento de capacidades locales, proyectuales y de gestión, para que la paradiplomacia brinde sus frutos en la región. Las asimetrías interterritoriales entre zonas urbanas y rurales, municipios grandes y pequeños, competencias transferidas y retenidas por los Estados nación, enmarcan un panorama en el cual habrá que seguir revisando la utilidad de la paradiplomacia. Sin lugar a dudas, esto podrá generar una serie de modificaciones jurídicas en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, cuestión todavía muy poco analizada por la academia.

## Referencias

- Adler, Emanuel. (2005). *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundation of International Relations*. New York: Routledge.
- Adler, Emanuel y Bernstein, Steven. (2005). Knowledge in power: the epistemic construction of global governance; En *Power in Global Governance* (pp. 294-318). Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emanuel y Haas Peter. (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46(1), 367-390.
- Aguilar, Luis Fernando. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aguilar, Luis Fernando. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Alburquerque, Francisco. (1995). *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco y Keating, Michael. (2001). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Alger, Chadwick. (1977). The impact of Cities on International System. *Eukistics*, 44(264), 243-253.
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. (2008). Cooperation between European Borders Regions. *Review and Perspectives*. Baden-Baden, Nomos y ARFE.
- Beck, Ulrich. (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Benz, Arthur y Eberlein, Burkard. (1998). Regions in European governance: the logic of multi level interaction. *Working Paper RSC*, 98(31).
- Benz, Arthur y Eberlein, Burkard. (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 2, 329-348.
- Berenzin, Mabel. (2003). Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe. En Mabel Berenzin y Martin Schain (Comps.), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship, and Identity in a Transnational Age* (pp. 1-30). Maryland: Johns Hopkins University Press.

- Bonomi, Aldo. (2004). La città infinita: forma globale del mettersi in mezzo tra flussi e luoghi. En Franciscu Sedda (Comp.), *Glocal: Sul presente a venire* (pp. 71-94). Roma: Luca Sosella Editore.
- Brenner, Ludger. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 283-310.
- Brenner, Neil. (1999). Globalisation as re-territorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36, 431-451.
- Brenner, Neil. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulkeley, Harriet. (2005). Reconfiguring Environmental governance: Towards a Politics of scale and Networks. *Political Geography, Estados Unidos*, 24(8), 875-902.
- Bulmer, Simon. (1993). Domestic politics and European community policy-making. *Journal of Common Market Studies*, 21, 349-364.
- Caballero, Sergio. (2009). Comunidades epistémicas en el proceso de integración regional sudamericana. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4(8), 11-26.
- Calzada, Igor y Björk, Fredrik. (2014). Cross Border City-Regions Beyond Nation-States: Basque & Oresund Comparative Cases. En *Regional Studies Association European Conference - Diverse Regions: Building Resilient Communities and Territories*. Izmir.
- Castells, Manuel. (1998). ¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la Información. En *Seminario Sociedad y Reforma del Estado*. São Paulo, Ministerio de Administração Federal e Reforma do Estado, República Federativa do Brasil.
- Ciccolella, Pablo. (1997). Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. En Iára Castello, Mirian Koch, Otero Oliveira, Neiva Schäffer y Tânia Strohaecker (Orgs.). *Fronteiras na América Latina*. Porto Alegre, UFRGS.
- Cornago, Noé. (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En Aldecoa, Francisco y Keating, Michael (Eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Cornago, Noé. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: Aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En Luis

- Maira (Ed.). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Costas, Constantinou y Der Derian, James. (2010). Sustaining global hope: Sovereignty, power, and the transformation of diplomacy. En Costas, Constantinou y Der Derian, James (Eds.), *Sustainable diplomacies* (pp. 1-24). Houndmills, Palgrave.
- Di Maggio, Paul y Powell, Walter. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Duchacek Ivo. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*. London: Westview Press.
- Duchacek, Ivo. (1970). *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Duchacek, Ivo. Latouche, Daniel y Stevenson, Garth. (1988). *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Evans, Peter, Jacobson, Harold y Putnam Robert (Eds.). (1993). *Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press.
- Ferguson, Yale y Mansbach, Richard. (1996). Political Space and westphalian status in a world of politics: beyond inside/outside. *Global Governance*, 2, 261-287.
- Fujita, Masahisa, Krugman, Paul y Venables, Anthony. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. Cambridge: MIT Press.
- García Segura, Caterina. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología*, 41, 13-31.
- García Segura, Caterina. (1992). *La presència de les entitats polítiques subestatals a les Relacions Internacionals*. Barcelona: UAB.
- Giddens, Anthony. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Gourevitch, Peter. (1996). La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En Gil, Olga y Sanz, Luis (Comps.). *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, (pp. 21-68). Madrid: Zona Abierta.

- Harvey, David. (2010). La ciudad neoliberal. En Alfie, Miriam, Azuara, Iván, Bueno, Carmen, Pérez Negrete, Margarita y Tamayo, Sergio (Coords.), *Sistema mundial y nuevas geografías*. México: UAM.
- Haas, Peter. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hufty, Marc, Báscolo, Ernesto y Bazzani, Roberto. (2006). Gobernanza en salud: Un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cad. Saúde Pública*, 22, 35-45.
- Jessop, Bob. (2002). The Political Economy of Scale. En Markus Pekermann, y Ngai-Ling Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jessop, Bob. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: Alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, 24(3), 307-333.
- Kaiser, Karl. (1969). Transnationale Politik: Zu einer Theorie multinationaler Politik. En Czempiel, Ernest Otto (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*. Köln, Westdeutscher Verlag.
- Kaiser, Robert. (2005). Sub-state governments in International arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America. En Lachapelle, Guy y Paquin, Stéphane (Eds.), *Mastering Globalization. New sub-states' governance and strategies*. New York: Routledge.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kegley, Charles. (1987). Decision Regimes and the Comparative Study of Foreign Policy. En Herrmann, Charles, Kegely, Charles, y Rosenau, James (Eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen y Unwin.
- Krasner, Stephen. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Kugelmas, Eduardo y Branco, Marcello. (2005). Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. En Vigevani, Tullo y Wanderley, Luiz (Orgs.), *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: UNESP.
- Le Gales, Patrick. (1998). Regulations and governance in European cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482-506.
- Lecours, André. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, 7, 91-114.

- Luna Pont, Mariana. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las Relaciones Internacionales. En Martín López, Miguel y Oddone, Nahuel (Comps.). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: UIM, AECID, SEGIB, INAP y OIDLES.
- MacCormick, Neil. (1993). Beyond the Sovereign State. *The Modern Law Review*, 56, 1-18.
- Majone, Giandomenico. (2013). Los procesos de integración económica en Europa y América: Los costos de transacción, la gobernanza y las relaciones intergubernamentales. En Barajas, Rosío y Aguilar, Luis (Coords.). *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (pp. 283-298). Tijuana: Colef.
- Majone, Giandomenico. (1993). The European Community between Social Policy and Social Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 153-170.
- Mansbach, Richard, Ferguson, Yale y Lampert, Donald. (1976). *The web of world politics. Non state actors in the global system*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Marks, Gary. (1993). Structural policy and Multi-level governance in the EC. En Cafruny, Alan y Rosenthal, Glenda (Eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond* (pp. 391-409) Boulder: Lynne Rienner.
- Marks, Gary. (1997). An Initial Attempt to Explain Reallocation of Authority Among Regimes, With Particular Reference to Diffusion of Authority in European Integration and the Disintegration of the Carolingian Empire. *The Annual Meeting of American Political Science Association*. Washington D.C.: APSA.
- Martín López, Miguel Ángel y Oddone, Nahuel (Comps.). (2010). *Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: UIM, AECID, SEGIB, INAP y OIDLES.
- Michelmann, Hans y Soldatos, Panayotis (Eds.). (1990). *Federalism in International Relations. The rol of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.
- Midgley, James. (1995). *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*. London: Sage.
- Milani, Carlos y Ribeiro, María Clotilde. (2010). Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: La elaboración del concepto de 'gestión internacional local'. *Gespolitica(s)*, 1(1), 23-40.

- Morata, Francesc. (2011). Gobernanza multi-nivel entre democracia y eficacia. En Stavridis, Stelios, Cancela, Celso, Ponce, Carolina y Guardatti, Georgina (Coords.). *Gobernanza multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina* (pp. 33-42) Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Nye, Joseph S. (2003). Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak. *Foreign Affairs en Español*, 3(3), 2-12.
- Ohmae, Kenichi. (1997). *El fin del Estado-Nación*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Paquin, Stephen. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Peter Lang.
- Puchala, Donald y Fagan, Stuart. (1974). International Politics in the 1970: The Search for a Perspective. *International Organization*, 28, 247-266.
- Putnam, Robert. (1998). Diplomacy and domestic level: The logic of two levels game. *International Organization*, 42, 427-460.
- Rhodes, Robert. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. London: Open University Press.
- Robertson, Roland y White, Kathleen. (2004). La glocalizzazione rivisitata ed elaborata. En Sedda, Franciscu (Coord.), *Glocal: Sul presente a venire* (pp. 13-35). Roma: Luca Sossella Editore.
- Romero, María. (2004). Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. La Cooperación descentralizada y el programa URBAL de la Comisión Europea. *Territorios*, 10-11, 229-242.
- Rosecrance, Richard. (1996-1997). El ascenso del Estado virtual: el territorio se vuelve obsoleto. *Doxa*, 16, 18-25.
- Rosecrance, Richard. (1986). *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernest Otto (Eds.). (2000). *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: UNB.
- Rosenau, James. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. En Rosenau, James y Czempiel, Ernest (Eds.), *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial* (pp. 11-46). Brasília: UNB.
- Ruggie, John. (1993). Territoriality and beyond: Problematizing modernity in international relations. *International Organization*, 41, 139-174.

- Russell, Roberto. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: Una relación complementaria. En Maira, Luis (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Salskov-Iversen, Dorte, Krause Hansen, Hans y Bislev, Sven. (1999). *Governmentality, globalization and local practice: Transformations of a hegemonic discourse*. Copenhagen: Copenhagen Business School.
- Salvador, Mayte, (2011). Los retos de la gobernanza local en el Siglo XXI. En Stavridis, Stelios, Cancela Outeda, Celso, Ponce de León, Carolina y Guardati, Georgina (Coords.), *Gobernanza multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina* (pp. 43-58). Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Sassen, Saskia. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Soldatos, Panayotis. (1993). Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. En Brown, Douglas y Fry, Earl (Eds.), *States and Provinces in the International Economy* (pp. 65-91). Berkeley: Queen's University.
- Sosa López, José. (2014). Las capacidades de gestión municipal y el cambio climático: ¿Un problema de escala? En Oddone, Nahuel y Rodríguez Vázquez, Horacio (Coords.), *Municipios y cambio climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental* (pp. 111-122). Granada: UIM, SEGIB, Instituto Mora, GLF y Paradiplomacia.org.
- Strange, Susan. (1993). La Economía Política de Europa. *América Latina Internacional*, 1(1), 42-58. Buenos Aires, FLACSO.
- Thoenig, Jean-Claude. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y política pública*, 6(1), 19-37.
- Uitermark, Justus. (2005). The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, 24(2), #-#.
- Van Klaveren, Alberto. (1984). El Análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas. En Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (Comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos* (pp. 14-49). Buenos Aires: GEL.
- Velázquez, Rafael. 2005. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México, Plaza y Valdés,

- Vigevani, Tullo y Wanderley, Luiz (Orgs.). (2005). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: UNESP.
- Waltz, Kenneth. (1954). *El hombre, el Estado y la guerra*. Buenos Aires: GEL.
- Watts, Ronald. 1999. *Comparing Federal Systems*. Ontario, Queen's University,
- Zacher, Mark. (1992). The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: implications for international order and governance. En Rosenau, James y Czempiel, Ernest Otto (Eds.), *Governance without government: Order in World Politics* (pp. 83-142). Cambridge: Cambridge University Press.



## DIPLOMACIA PÚBLICA: UNA NUEVA Y MODERNA FUNCIÓN DE LA DIPLOMACIA QUE EXIGE UNA FORMACIÓN ESPECÍFICA

### *PUBLIC DIPLOMACY: PUBLIC DIPLOMACY: A NEW AND MODERN FUNCTION OF THE DIPLOMA- CY THAT DEMANDS A SPECIFIC FORMATION*

**Luisa Portugal de Rodrich\***

#### **RESUMEN:**

Como suele suceder en toda profesión, en este caso en particular, se sostiene también que la eficacia de la actividad diplomática está estrechamente vinculada con la calidad de los diplomáticos y diplomáticas que la ejercen. De ahí que la formación de los sujetos funcionarios haya constituido una constante preocupación de quienes son responsables de la política exterior y de internacionalistas, en general, incluso, desde el siglo XVIII. El presente trabajo pretende subrayar la importancia de empezar a cuestionarse seriamente sobre la clase de formación específica que debe recibir la persona que se va a desempeñar en las labores de comunicación con la opinión pública extranjera a través de las modernas tecnologías de masas. Hoy, en países como Estados Unidos, Inglaterra, Israel, España, China, etc., esta clase de trabajo que vincula la diplomacia con la comunicación de masas se conoce como diplomacia pública\* (por ser una diplomacia pensada y dirigida a las grandes audiencias internacionales) Esta que ha sido parte de la diplomacia (aunque no de manera oficial) desde comienzos del siglo XX. Es tal la relevancia que esta función ha alcanzado en la actual sociedad

#### **ABSTRACT:**

As often happens in every profession, in this particular case, it is also argued that the effectiveness of diplomatic activity is closely linked with the quality of the diplomats who exercise. Hence, the training of officials has been a constant concern of those responsible for foreign policy and internationalists in general, even from the eighteenth century. This paper aims to highlight the importance of starting to seriously question about the kind of specific training that should receive the diplomat who will serve in the work of communication with foreign public opinion through mass modern technologies. Today, in countries like the United States, England, Israel, Spain, China, etc., this kind of work linking diplomacy with mass communication known as public diplomacy (being a thoughtful diplomacy aimed at large international audiences); the same that has been part of Diplomacy (though not officially) since the early twentieth century. Such is the importance that this function has reached in the current Information society, in countries like the United States and begins to train all diplomats in matters of public diplomacy. Formerly, the communication of

\* Profesora del Seminario de Diplomacia Pública, Facultad de Comunicación, Universidad de Piura.  
 Correo electrónico: [luisa.portugal@udep.pe](mailto:luisa.portugal@udep.pe)

\*\* A partir de este momento nos referiremos a la diplomacia pública como DP.

de la información que, en países como Estados Unidos ya se empieza a entrenar a todo el personal diplomático en asuntos de DP. Antiguamente, la comunicación de los Estados, a través de la diplomacia, con los públicos extranjeros, estaba a cargo de las direcciones de prensa y cultura de los ministerios de relaciones exteriores, y de las oficinas de prensa y cultura de las embajadas, a cargo de "agregados de prensa" y "agregados de cultura". Hoy se abre paso una nueva estructura y una nueva manera de gestionar la comunicación con esta clase de audiencias. En parte, esto tiene que ver: a) con el desarrollo espectacular de una moderna tecnología de la comunicación de masas que enlaza a casi todo el planeta, b) el desarrollo de la democracia en el mundo y c) el protagonismo de la opinión pública en el escenario internacional. A través de esta investigación queremos demostrar que la DP, a la que consideramos en todo momento como una moderna función de la diplomacia, es una ciencia y una práctica vinculada a conceptos y actividades propios de la carrera de comunicación y de la diplomacia; así también plantear la necesidad de impartir una formación especializada en tales asuntos al más alto nivel académico a quienes tendrán a cargo esta clase de ejercicios.

**Palabras clave:** diplomacia; diplomacia pública; formación; prensa; cultura; opinión pública internacional; comunicación de masas.

the states through diplomacy with foreign public was in charge of the departments of the press and culture ministries of foreign affairs; and press offices and embassies culture, in charge of "press officers" and "cultural attaches." Today is gaining a new structure and a new way of managing communication with this kind of audience. In part this has to do with the spectacular development of modern technology of mass communication that links to almost the entire planet, the development of democracy in the world and the role of public opinion in the international arena, as Nicolson left already pointed out since the mid-twentieth century. Through research will seek to demonstrate that public diplomacy is a modern role of diplomacy linked to concepts and activities of the career of Communication and requires proper training of officials who are in charge this kind of exercise.

**Keywords:** diplomacy, public diplomacy, formation, press, culture, international public opinion, mass communication.

## En busca de una formación para el diplomático público

La diplomacia se erige en una de las profesiones más trascendentes, delicadas y exigentes en su labor. A través de todas sus funciones busca proyectar y relacionar al país que representa con diversas culturas extranjeras. Pero, sobre todo, le asiste el encargo de construir y velar por una convivencia pacífica entre todos los pueblos del mundo, intentando prevenir y resolver a tiempo diversas situaciones de crisis que podrían a futuro derivar en conflictos abiertos.

Sobre esta carrera pesa la enorme responsabilidad de anticipar y prevenir las amenazas a la seguridad de su propio país de origen y del ámbito mundial. Al respecto, son numerosas las definiciones que reconocen esa labor eminentemente preventiva en la naturaleza de una auténtica diplomacia (Pinto-Bazurco, 1995). Karl Deutsch, en su libro *El análisis de las relaciones internacionales*, ha dejado muy claro el tremendo compromiso de la diplomacia al sentenciar

que si se destruye la civilización actual no será por culpa del hambre ni de las plagas, sino por obra de la política exterior y de las relaciones internacionales (Marrou, 1994).

Precisamente, dada esa significativa influencia de la diplomacia en el destino de la humanidad, los Estados, los ministerios de relaciones exteriores (a través de sus respectivas academias diplomáticas) y las universidades (desde las facultades de comunicación y relaciones internacionales, principalmente) vienen considerando, con la seriedad y preocupación debida, la clase de formación que debe recibir quien se dedique a la diplomacia en el siglo XXI. Una preocupación que se remonta a comienzos del siglo XVIII (Cahier, 1965) En cualquier caso, se aboga por una preparación cada vez más exigente y rigurosa, acorde con los tiempos (Orozco, y Pereira, 2004). Y, lo más importante, extendida a todas las personas, que por una u otra razón van a ser parte de un servicio exterior. Su preparación debe ser guiada por un cuidadoso plan de estudio donde destaque siempre una enseñanza humanística y en valores, la que, sin lugar a dudas, deberá complementarse con la relacionada a la actividad diplomática. Una enseñanza de esta naturaleza sabrá redundar definitivamente en la calidad de cualquier servicio diplomático (Cahier, 1965; Jara, 1989; Mariategui, 1992; Morgenthau, 1986).

En este sentido, este trabajo plantea fundamentalmente subrayar la necesidad de impartir una formación específica en asuntos de DP al futuro diplomático o diplomática. No es propósito de este artículo ocuparse de la formación diplomática en general, cosa que excede sobre manera nuestra competencia, sino solamente generar la reflexión en torno a la urgencia de impartir esta clase de enseñanza específica a profesionales que en algún momento deberán lidiar con la comunicación de masas y las audiencias extranjeras. Para ello se pretende previamente dejar sentado que la DP es una función moderna de la diplomacia encargada de las labores de prensa y de la promoción cultural, asuntos que actúan como medios eficaces para conectarse en estos tiempos con la opinión pública internacional, para difundir y promocionar la imagen y la cultura del país al que se representa y, para relacionar e integrar culturas.

En la sociedad mundial, reconocida también como una sociedad de la información y del conocimiento (Unesco), en donde los actores transnacionales se han multiplicado tanto como los mensajes y la velocidad con que se intercambian, no hay la menor duda del protagonismo que tiene y seguirá teniendo la comunicación internacional (de masas) y los sujetos comunicadores, auténticos promotores del flujo y la calidad de mensajes que se consumen en el planeta. Por esta razón, esta nueva coyuntura del sistema mundial viene demandando profesionales de la comunicación con perfiles y formación internacionalista, y

con entrenamiento en asuntos de relaciones internacionales y de comunicación internacional, para trabajar con eficacia en un mundo completamente intercultural, tal como abogaba el diplomático Félix Fernández-Shaw en las aulas de la Universidad Complutense de Madrid en 1985.

Concretamente, el trabajo en el área o en la oficina de DP de un ministerio de relaciones exteriores, una organización internacional, una embajada o consulado o en la institución que centraliza la DP de un país (como Hanban o el British Council), reclama una educación especializada en asuntos de comunicación internacional y diplomacia; es decir, de toda una gama de materias imprescindibles para saber cómo conectar correctamente con las diferentes audiencias mundiales a través de los modernos medios de comunicación de masas, incluidos por supuesto, internet y las diferentes redes sociales, tecnologías y modos nuevos de comunicación que constituyen también parte de ese desafío en el nuevo milenio.

Alcanzar los objetivos arriba expuestos demanda iniciar el estudio identificando los alcances y las actividades que son competencia del campo de la DP, estableciendo, paralelamente, su pertenencia a la diplomacia tradicional, en calidad de una nueva función diplomática. Este primer paso permitirá más adelante plantear la necesidad de una formación especializada en asuntos de DP, a través de la propuesta de un plan académico curricular, con el ánimo de que sea objeto de reflexión y discusión por parte de especialistas del área. La propuesta de este plan curricular para formar a personal diplomático público se sostiene básicamente en más de 25 años de labor docente e investigadora en asuntos de comunicación internacional y DP. Este último viene canalizándose a través de un seminario que se imparte cada año en una Facultad de Comunicación y que ha permitido acercar la teoría al trabajo práctico de esta nueva disciplina académica; iniciativas que se han fortalecido por el frecuente contacto con personal diplomático que estuvo al frente de las oficinas de comunicación o la promoción cultural. Así, también enriqueció nuestra visión y comprensión la visita a los centros de DP, tal vez más importantes del mundo ahora mismo: la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA, que forma parte del Departamento de Estado), Hanban (China) y el Centro R. Murrow de Diplomacia Pública que funciona en la Escuela de Leyes y Diplomacia de la Universidad de Tufts (Boston-Estados Unidos).

El presente trabajo aspira a plantear un tema que consideramos de gran envergadura en la actual coyuntura internacional, como es la formación de especialistas en DP, con el ánimo de someter a consideración de especialistas de las relaciones internacionales y, principalmente, de la diplomacia y de la universidad del tercer milenio.

## **Una función diplomática para conectar con la opinión pública**

### **La DP una herramienta de la diplomacia del tercer milenio**

Existen dos posturas muy marcadas en torno a la DP. Hay estudios que sostienen que se trata de una nueva diplomacia y otros que la consideran como una nueva y moderna función de la diplomacia tradicional (Jara Roncati, 1989; Schwarzenberger, 1960). Estamos convencidos de que la DP simplemente llegó para fortalecerla como consecuencia de los cambios operados en el sistema internacional, en gran medida por la llegada de una novedosa tecnología de la comunicación que parece haber globalizado todo. No se ha inventado una nueva diplomacia, solo se está adaptando a la altura de los tiempos.

La DP debe entenderse como una función de la diplomacia que practica un tipo de política transgubernamental dirigida a audiencias extranjeras y a una opinión pública internacional, haciendo uso de conocimientos y técnicas propias de la comunicación masiva. La relación entre diplomacia y comunicación masiva ha sido tema de interés de muchos autores y en épocas tempranas como Edward Bernays (1990), Allen Hansen (1984), David Newson (1989) y hasta el propio Harold Nicolson (1955), entre otros.

Las actividades propias de la DP están diseñadas y elaboradas para perseguir objetivos planteados en los programas de la política exterior de un Estado, como son la información, la promoción y la difusión de lo que acontece en el propio país tanto como su respectiva cultura, en otros Estados con los que se mantienen relaciones diplomáticas. Esto, con el fin de alcanzar a la comunidad internacional una imagen lo más adecuada y digna posible del país de origen, con el propósito de proteger sus intereses, su seguridad nacional y, además, buscar la posibilidad de construir mejores relaciones entre los pueblos del orbe.

Actualmente, los programas de DP son diseñados, preparados y ejecutados por personal vinculado a la política exterior y a la diplomacia de un país, entrenado previamente en dichos menesteres. Estos programas responden a tres modalidades: de información (que comprende tareas de acopio, análisis de opinión y asesoramiento); de difusión (de índole informativo-periodístico); de promoción (de naturaleza cultural-educativo). A través de estos se difunde y promociona la propia cultura y los acontecimientos relevantes de la política, la economía y la sociedad que han tenido lugar al interior del país. La confección y operatividad

de dichos programas demanda el empleo de conocimientos, arte, y tecnología, propios de las ciencias de la comunicación masiva (esencialmente de las relaciones públicas, del periodismo, la teledifusión y la radiodifusión) así como de la diplomacia. Se presenta hoy como la herramienta imprescindible de la diplomacia del tercer milenio (Portugal, 2001).

Como función diplomática, comparte el mismo propósito fundamental de la diplomacia clásica: proteger los intereses y la seguridad nacional y ayudar a construir mejores relaciones con distintas culturas extranjeras. Pero puede decirse que también cumple una función de antesala y previsor de la política exterior porque su actuar es comparable al de unas relaciones públicas internacionales que, en este caso, busca hacer visible a su país de procedencia y aumentar su presencia y prestigio en la sociedad mundial.

Sus orígenes se sitúan a mediados del siglo XIX, cuando los Estados empiezan a buscar influir en los públicos internacionales. En un primer momento lo hacen a través de sus propias agencias nacionales de noticias de cobertura internacional (Pizarroso, 1993, p.207-209); más adelante contarán para tales propósitos con oficinas de prensa y cultura en sus ministerios de relaciones exteriores y en sus embajadas, las que harán uso de los medios de comunicación masivos internacionales que van apareciendo, como el cine, la radiodifusión de onda corta, la teledifusión y hoy internet. En mayor o menor medida, hoy la DP está presente en casi todos los países y se canaliza a través de estructuras complejas y organizadas expresamente para centralizar esta clase de labores, en busca de darle coherencia a los diversos programas.

La moderna DP tiene también como principales aliados y representantes a las denominadas casas culturales, localizadas en cada uno de los países con los que se mantiene relaciones diplomáticas. Hay países, como China, que sostienen gran parte de sus programas de DP a través de estas instituciones. Hoy se han establecido más de 500 institutos Confucio y más de 1000 aulas Confucio en 34 países, administrados y dirigidos por Hanban, su central de DP. A través de estas instancias enseñan la lengua china, promociona su cultura y establecen relaciones de amistad. Según fuentes oficiales hoy hablan chino 836 millones de personas. Estas casas culturales se han convertido en el brazo derecho de la DP china y uno de los puntales de sus relaciones internacionales. Por su singular naturaleza, actúan como auténticas embajadas culturales, siempre con las puertas abiertas a la ciudadanía del país anfitrión, acercándoles su cultura de modo cordial y sincero; coyuntura que, como se ve, plantea la necesidad de una exigente selección y formación del personal que labora en las casas culturales.

### *Un destinatario especial: la opinión pública internacional*

*Primera confusión frecuente:* A propósito, entre una de las dificultades más comunes, figura la de quienes creen encontrar un parecido similar entre lo que realiza la DP y lo que formulan las dos últimas funciones reconocidas en Viena<sup>1</sup>. Nada más alejado de la realidad. La de “Observación e Información” tiene poco que ver con las tareas propias de las direcciones u oficinas de Prensa (o difusión) de los ministerios y embajadas; y, de igual modo, la que manda el “Fomento de las Relaciones Amistosas y Desarrollo de las Relaciones Económicas, Culturales y Científicas” con la labor encargada a las direcciones u oficinas de la promoción cultural.

La diferencia esencial está puesta en el destinatario de las estrategias y actividades propias de estas funciones. Así, mientras las dos funciones reconocidas en Viena tienen como único destinatario principal a otros estados (gobiernos), a través de procesos intergubernamentales reservados sólo a dicho ámbito; las actividades de prensa (difusión) y promoción cultural de la DP están dirigidas a diversos públicos internacionales. En este caso, las actividades de la DP están inmersas dentro de procesos transgubernamentales, que van desde el estado a la sociedad civil.

### **La DP es también una nueva forma de comunicación masiva**

Debemos seguir insistiendo en lo mismo, porque otra característica relevante de la DP es que hace uso de conocimientos y prácticas propias de la carrera de comunicación (Azpíroz, 2012; Portugal, 2001), donde básicamente se forman los comunicadores y comunicadoras especialistas en producir mensajes de diversa índole (información noticiosa, publicitaria, de propaganda y de entretenimiento), destinados a audiencias públicas, y canalizados a través de una tecnología de masas.

En el caso de la DP, predominan los mensajes penetrados y estimulados por las intenciones y el arte de la propaganda (Beneyto, 1963; Bernays, 1990; Pizarroso 1993; Portugal 2013). Dada la mala reputación del concepto “propaganda” resulta muy importante detenerse a precisar sobre su real sentido. Y, para ello hace falta establecer previamente la diferencia que existe entre el significado de la publicidad y de la propaganda.

---

1 Funciones diplomáticas reconocidas en la Convención de Viena de 1961: Representación, Protección, negociación, Observación e Información, Fomento de las Relaciones Amistosas y Desarrollo de las Relaciones Económicas, Culturales y Científicas.

### **Primera confusión frecuente**

Mientras la propaganda es un mundo de ideas, una ideología, la publicidad, en cambio, construye mensajes para vender un producto o un servicio determinado, su naturaleza es más de índole comercial. La DP no hace publicidad sino propaga ideas, propaga una ideología favorable al país de origen.

### **Segunda confusión frecuente**

Muchos son los que piensan que hablar de propaganda es tabú, porque la consideran de plano un sinónimo de mensaje nocivo, por lo que cuidan de “disfrazarla” y evitar su sola mención. Esto es errado, ya que en su definición originaria, la propaganda solo quiere aludir al “acto de esparcir, de propagar”. La propaganda, siguiendo a J. Huizinga, en Aguilar Navarro (1957) y a José María Desantes (1976), no es buena ni mala, todo dependerá de cómo o para qué se la use, porque tanto se puede propagar el bien como propagar el mal. Lo que ocurre es que, a raíz del uso que se le dio durante la I y II Guerra Mundial, el concepto permanece durante décadas vinculado a mensajes negativos, falsos, tendenciosos, carentes de honradez, asociados a control, “a una pretensión de alterar o mantener un determinado equilibrio de poder a favor del emisor del mensaje, es decir del propagandista” (Pizarroso Quintero, 1993, p. 29).

Tal vez, en estas reflexiones encontremos la inexplicable razón de por qué no se estudia la propaganda en las facultades de comunicación (con honrosas excepciones, como en Brasil); a pesar de que hoy por hoy, la propaganda es el tipo de información que predomina en los mensajes difundidos por los medios de comunicación de masas internacionales. En el ámbito académico, su estudio suele limitarse a una enseñanza, casi encubierta, dentro de materias como la publicidad, con lo que se acarrea confusión al respecto. Y ni siquiera merece una mínima atención en los cursos o escuelas de relaciones públicas, teniendo en cuenta que las relaciones públicas es una de las tantas formas de propaganda que existen.

Para Edward Bernays (padre de las relaciones públicas), la persona relacionista público era “el propagandista que se especializa en interpretar las empresas y las ideas al público y, a su vez, en interpretar al público, a quienes promueven esas nuevas empresas o ideas” (Rey Lennon, 1996, p. 366-367). En este sentido, la DP vendría a ser una propaganda especializada en interacciones entre Estados, diplomacia y la opinión pública extranjera.

La DP es un medio de propaganda de los Estados, porque lo que comunica son ideas, más aún, comunica una ideología (Desantes-Guanter, 1976), porque

además busca hacernos partícipes de un estilo de vida, de una concepción de la vida y sus valores y todo ello de un modo consciente y abiertamente. Aquí, parece oportuno mencionar parte del discurso que pronunciara Donna Oglesby, tras ser reconocida en 1995 como la mejor diplomática pública de los Estados Unidos, reconocimiento que fue otorgado por el Centro R. Murrow de Diplomacia Pública de la Escuela Fletcher de Leyes y Diplomacia, en la Universidad de Tufts:

He trabajado en USIA por 25 años, para entender, informar e influir en el público extranjero buscando los intereses de América y contribuyendo a ampliar el diálogo entre americanos, sus instituciones y sus similares en el exterior.

En la diplomacia pública lo nuestro es un mundo de ideas... ideas que civilizan, que resuelven conflictos. Es posible que la comunidad global pueda encontrar caminos para limitar la proliferación de armas nucleares, que juntos podamos dirigir los recursos de la tierra para los niños de nuestros niños. Si nosotros podemos trabajar para conocer historias de otras naciones, lenguas y cultura, podremos realmente entender sus diferentes perspectivas sobre nuestra común realidad. En una institución como la Fletcher, la propagación de estas ideas es llamada educación. La promoción de los discursos civilizados conducidos alrededor de las culturas y fronteras es llamada Diplomacia Pública. Mis colegas hoy día trabajan para compartir con los pueblos lo que USA está aprendiendo acerca de la solución de conflictos con la gente de Irlanda del Norte, Cyprus y Gaza... además estamos realizando actividades para la no proliferación nuclear. Y aprovecharemos la ocasión del 25 Aniversario del día de la Tierra para llamar la atención sobre qué necesitamos hacer para cuidar la salud de este planeta.

Ideas como las de esta materia deben germinar y crecer si queremos que el mundo viva en paz. Hay otras ideas como la limpieza étnica, terrorismo, formas violentas del purismo religiosos y las afirmaciones de supremacía que penetran en la mente de los hombres. (Portugal 2013, p. 294).

La DP como instrumento de una política exterior tiene que compartir necesariamente la ideología que defiende esta clase de programas. En este sentido, el diplomático peruano Wieland Alzamora define las ideologías como:

Conjuntos de representaciones que implican a la vez una visión coherente de la realidad, que pretende suministrar una explicación a la totalidad de los fenómenos, y la adhesión a un sistema de valores que constituye una justificación de la acción... Las ideologías sirven para persuadir a los pueblos a que adopten ciertos rumbos a fin de alcanzar determinados objetivos, cuyo logro es materia de justificación, (1993, p. 7).

Para Huizinga, el concepto de la propaganda es neutro; y, nunca podrá ser defendible una propaganda que actúe maliciosamente:

... falazmente para presentar las cosas tal como no son, para ocultar las características reales que informan a los hechos, cuando de todo ello se quiere obtener un poder falso, por ser falsos sus supuestos, y justificar una actuación del poder arbitraria e ilegal, presentándola con caracteres que no son los que posee, [porque] entonces la propaganda se convierte en un instrumento nocivo y deja de ser una noción neutra. En suma, la propaganda es repudiable: a) cuando resulta desorbitada; b) cuando los medios, técnicas e instrumentos de que se sirve son recusables; c) cuando este juicio se da en cualquiera de estos índices. (Aguilar Navarro, p. 31).

Por su parte, el diplomático Alejandro San Martín entiende que la propaganda busca:

... ganar posiciones o actitudes vitales. Influir, persuadir, más que convencer, sería la tarea que define la propaganda. Se trata de influir en la percepción integral de la realidad, modificar en última instancia la cosmovisión, la certeza sobre algún punto, o crear una imagen positiva de algo, que puede ser la de un país o la de una ideología, a través de la comunicación de contenidos que aluden más a lo afectivo que a lo racional. La propaganda busca la identificación afectiva, más que el convencimiento racional. (San Martín, 1987, p. 103).

Y la persuasión, como fenómeno comunicativo es inherente al ser humano desde el momento en que este es tal (Pizarroso). Ferrater Mora presenta la persuasión “como la fuerza de toda información que no consiste en una mera lucha verbal, sino que, como afirmaba Platón en el Fedro, la persuasión legítima es un intento de conducir el alma humana por la vía de la verdad” (Ferrater, 1971, p. 408).

Una DP bien orientada debe estar siempre al servicio de los ideales más sublimes como la construcción de una sociedad mundial donde impere una cultura de la paz. El contenido de la propaganda, como contenido informativo debe, y está obligada a perfeccionar al ser humano y estar al servicio de este mismo, debe hacerle participar de ciertas concepciones de la vida, de ciertas representaciones colectivas y de ciertas actitudes en relación con un concepto de la vida (Desantes-Guanter, Nieto, Urabayen, 1978).

Las personas inteligentes [decía Bernays en 1928] deben darse cuenta que la propaganda es el instrumento moderno gracias al cual pueden luchar para alcanzar fines productivos y ayudar a convertir el caos en orden. (Bernays, p. 189).

## Las actividades principales de la DP

La DP es propaganda y su tarea es propagar ideas que van a ayudar a construir un mundo mejor. Su objetivo principal es proyectar una imagen positiva e integral del país que representa y compartir, con los diferentes públicos, las fortalezas y debilidades del propio país. Sus actividades deben intentar una manera sincera de decirle a la gente: “este es mi país”, “así somos”, “esta es nuestra cultura”, “queremos conocerles a ustedes también”, “es tanto lo que compartimos”, “buscamos lo mismo”, “si nos complementamos, podemos trabajar muchas cosas en conjunto”, “aprende mi idioma para que puedas entender mi cultura”. Y, cuando los problemas internos acechen, la DP saldrá diciendo “ha ocurrido algo y trata de entender”, o, “trata de ayudar”; porque no hay peor política de imagen que querer tapar el sol con un dedo, es decir, ocultar lo negativo y hablar solo de lo positivo; tanto como pretender proyectar ser algo que no se es. Y menos en una época en que los públicos se caracterizan por estar permanentemente informados, viajar constantemente y participar activamente, principalmente a través de las redes sociales. Estamos hoy frente a una audiencia global, más sensible y con herramientas de comunicación que le permiten reaccionar con rapidez frente a las injusticias, la violencia, la corrupción y la falsedad.

Para poder llevar a cabo su tarea, la DP lo hace a través de tres funciones (Portugal, 2013): las denominadas de información, la de prensa (también conocida como difusión) y la de promoción. En esta ocasión queremos poner especial énfasis en las funciones de prensa y en la de promoción.

La función de información está presente, forma parte de las otras dos funciones y tiene que ver con labores previas al trabajo de prensa y promoción de la cultura. Sus acciones consisten en el acopio de información, el diseño de estrategias y programas y brindar el asesoramiento respectivo. Puede decirse que el cometido de las otras dos restantes consistirá en poner en práctica los programas propuestos por la función de Información.

### Las actividades de prensa (difusión)

El objetivo de la función encargada de la prensa es el tratamiento y difusión de información referida a la política que se genera en el país y que resulta oportuno difundir en el exterior (Oviamionayi, 1993). El Ministerio de Relaciones Exteriores provee permanentemente esta clase de información a la opinión pública nacional e internacional a través de sus direcciones de prensa que operan en centros de DP, en las cancillerías, embajadas (agregadurías de prensa), consulados y misiones especiales asignadas a organizaciones internacionales.

En el país receptor de la misión, el personal diplomático público de la prensa debe:

- Conocer el funcionamiento (el proceso) y organización de los principales medios periodísticos.
- Identificar a periodistas o comunicadores influyentes del país.
- Preparar material de prensa, como programas de difusión política para la radiodifusión, teledifusión, prensa escrita (noticias, artículos, reportajes, entrevistas), y para las páginas web en internet.
- Organizar reuniones periódicas con los periodistas destacados de la ciudad capital.
- Apoyar iniciativas de los connacionales en el exterior encaminadas a contar con medios de comunicación propios (impresos y electrónicos).
- Elaborar publicaciones, como boletines y blog virtuales.
- Mantener informados a connacionales que viven fuera del país sobre los acontecimientos que se suscitan en el país de origen, a través de medios de comunicación propios o medios privados.
- Canalizar a través de los diarios, revistas u otros medios de comunicación de la localidad o localidades de la jurisdicción, material de prensa que contribuya no solo a difundir una imagen oportuna del país emisor, sino material que difunda las actividades de los compatriotas en el exterior.
- Organizar conferencias de prensa para difundir temas de real interés para ambos países.
- Organizar *press tour*.
- Apreciar y aprovechar el servicio que la prensa extranjera puede ofrecer.
- Elaborar directorios.
- Impartir un trato equitativo a la mayor cantidad de medios.

- Hacer diplomacia digital.

Además, debe conocer bien el trabajo en un medio periodístico: quién es quién y cuál es su labor dentro del medio; saber cómo trabajan y cómo son, cómo piensan, qué buscan; adentrarse en el mundo del periodismo en general; y, saber muy bien de qué va y cómo opera el periodismo digital y la convergencia multimedia.

Esta clase de trabajo responde al interés que tiene un Estado de satisfacer:

- La demanda de información de la opinión pública internacional.
- Participar en el tráfico internacional de la información, principalmente el de las noticias.
- Popularizar su acción exterior.
- Hacer oír el propio punto de vista.
- Hacer frente a las informaciones interesadas en desfigurar parcialmente la realidad de los hechos.
- Hacerle frente al aislacionismo.
- Vivir más acorde con la realidad de nuestro tiempo.

La sociedad internacional, también llamada sociedad de la información (o global) presenta hoy un enorme desafío a los Estados que desean crear y preservar una cultura nacional coherente; ya que una cultura dividida, lastimada, disminuida, representa una amenaza para la autonomía nacional. De otro lado, la rapidez, la cobertura universal y las distintas formas de comunicar que trae consigo la nueva tecnología de la información exigen al Estado, hoy más que ayer, fortalecer sus áreas de prensa, las que deberán actuar permanentemente como canales de comunicación del Estado con el mundo.

David Newson, en su libro *“La diplomacia y la democracia norteamericana”* (1989) deja entrever el serio problema que para la diplomacia supone la velocidad que impone la moderna tecnología de la información:

Actualmente [argumenta el autor], el flujo de noticias es más rápido que nunca. La marea de información estimula e incita la decisión y la implementación de la política exterior.

La diplomacia de Estados Unidos debe luchar frecuentemente ‘por no quedarse atrás’. Las percepciones públicas de los acontecimientos son creadas antes de que los funcionarios tengan oportunidad de dar forma a esa percepción o de corregir malentendidos.

[Las noticias llegan rápido] llegan a los hogares norteamericanos antes que la información, destinada a Washington, de los representantes norteamericanos de ultramar. La difusión de esas noticias crea inmediatamente la presión sobre el gobierno, destinadas a conseguir declaraciones, incluso antes de que las embajadas hayan tenido ocasión de informar al Ministerio de Relaciones Exteriores y a otras agencias. (pp. 65 – 66).

### *Tercera confusión frecuente*

La función de prensa se asemeja mucho al trabajo periodístico, lo que trae consigo otra de las confusiones más habituales. Las direcciones de prensa de la DP echan mano de conocimientos y técnicas propias de este campo profesional (el del periodismo) pero, hay que estar consciente en todo momento, que el trabajo que se realiza en dichas dependencias NO ES PERIODISMO. Existe un abismo de diferencia entre la función de prensa (o difusión) de la DP y el que corresponde a la profesión del periodismo. Se trata de carreras antagónicas. Y esto es bueno tenerlo en cuenta, sobre todo, cara a la selección de los perfiles profesionales para esta clase de puestos.

Son numerosos los casos diplomáticos que aún no terminan de entender la distinción entre la carrera de periodismo y la de relaciones públicas; desconocimiento o confusión que les lleva a seleccionar a periodistas de profesión para las oficinas de prensa de la DP, en lugar de relacionistas públicos. Este último grupo es el que mejor perfil profesional tiene para los puestos de la prensa (difusión) de la DP.

Los países con una DP desarrollada canalizan sus actividades de prensa, a través de potentes y bien estructurados servicios noticiosos. Entre los más representativos figuran la BBC (Reino Unido), la Voz de América (Estados Unidos), la Deutsche Welle (Alemania), EFE (España), Xinhua (China) y Aljazeera (Catar), entre otros. Medios que a su vez son parte de estructuras más complejas que centralizan todas las labores de DP del país. Entre los más conocidos tenemos a los centros de la DP de los Estados Unidos, al British Council del Reino Unido, y a Hanban de China.

La principal tarea de estos servicios noticiosos es seleccionar, tratar y difundir al mundo los acontecimientos importantes que han tenido lugar en el propio

país, y que tienen repercusión en el exterior. Otra tarea es el monitoreo constante de los medios noticiosos más influyentes del planeta, para saber pronto qué dicen las noticias del propio país. Esto último con el fin de reaccionar rápido, en caso de que se tenga que preparar una información complementaria para aclarar malos entendidos, corregir cualquier información tendenciosa, errónea o falsa, que se haya producido, y que puede dañar la imagen del país, así como las buenas relaciones con otra nación.

Una noticia falsa, sostenía Beneyto:

... informa erróneamente a los lectores, pero una noticia falsa sobre hechos imputables al gobierno de cualquier país, no sólo daña la buena relación entre la nación emisora y la receptora, sino que puede conducir a plantear dificultades en la misma vida internacional. El tema es viejo; casi puede decirse que arranca del despliegue mismo del belicismo ... . Una propaganda agresiva contra una potencia extranjera puede constituir, en ciertas circunstancias, una verdadera amenaza para la paz del mundo ... . Se deben evitar la divulgación de noticias o comentarios con los que puedan extorsionarse las buenas relaciones interestatales, se ofenda el sentimiento nacional o se injurie la obra de organización y consolidación de la paz. (pp. 112 – 113).

### *El periodismo internacional y su influencia en la política exterior*

Resulta también de vital importancia que el personal encargado de la prensa conozca bien la línea editorial que defiende cada medio periodístico con los que se pretende mantener relaciones. Así como saber bien quiénes son los periodistas y las periodistas, y cuáles los medios de mayor influencia en los temas de la política internacional, dada su participación en la elaboración de la agenda que marca los acontecimientos destacados en la vida internacional.

Hoy no existe nadie en el cargo de la presidencia, o personal de alto rango de la vida política, religiosa, cultural o empresarial que pase por alto dicha agenda, sobre todo la que fijan las agencias internacionales de noticias. A estas últimas hay que prestarles una seria atención, pues son las que mueven el flujo internacional de las noticias internacionales, para lo cual disponen de una poderosa tecnología y redes de corresponsales que se diseminan a lo largo y ancho del planeta, acopiando información y reportándola las 24 horas del día a sus centrales y, a través de estas, a sus miles de clientes en el mundo; notificando a la audiencia mundial sobre lo que está ocurriendo en cada rincón del mundo y, ayudando así a los Estados y gobiernos a tomar decisiones rápidas. Un Estado, difícilmente puede reunir las condiciones necesarias para una empresa de tal envergadura.

### *Cuarta confusión frecuente*

El personal diplomático público de la prensa debe saber todo acerca de las agencias internacionales de noticias y, sobre todo, estar en capacidad de saber distinguir cuándo estas son medios periodísticos y cuándo funcionan y en qué medida como instrumentos de DP de los Estados. Precisamente este desconocimiento constituye otro de los errores más comunes.

Aunque parezca una exageración decirlo, del 100% de agencias de noticias que existen en el mundo, no más de 10 actúan como medios periodísticos, estrictamente hablando, porque en la mayoría de las restantes agencias de noticias lo que predomina es la propaganda por sobre la información periodística, lo que las convierte, así, en importantes herramientas de la DP de su país.

Adentrarse en el estudio de cómo y de qué manera viene influyendo el periodismo internacional en la vida internacional es materia que todo diplomático o diplomática, con familiaridad en asuntos de DP, debe conocer. Y, lógicamente, es una exigencia rigurosa para el personal diplomático público encargado de la prensa; sobre todo en esta época marcada por la rapidez con que se multiplica la velocidad y el número de mensajes, panorama que torna muy difícil sopesar con calma lo que acontece y predecir a tiempo sus efectos, como antaño. Resulta imprescindible conocer a fondo el mundo del periodismo internacional y saber bien qué medios mueven el flujo de las noticias mundiales y cómo marcan la agenda de los temas internacionales minuto a minuto.

### **La función de promoción o diplomacia cultural**

Está relacionada con la gestión y la promoción de la propia cultura en el exterior; pero también busca dar a conocer culturas extranjeras en el país de origen. Puede asegurarse que la practican casi todos los países, incluso concediéndole más atención que a la función de la prensa (o difusión). Entre las iniciativas de promoción cultural que con más frecuencia se impulsan figuran:

- Programas de becas.
- Visitas.
- Intercambios.
- Establecimiento de bibliotecas.

- Conferencias.
- Exposiciones.
- Promoción de la cultura artística.
- Cine, televisión.
- Conciertos, compañías teatrales.
- Creación de institutos y colegios nacionales.
- Promoción de libros.
- Colaboraciones para libros y revistas (publicación de artículos, reportajes).
- Asistencia a organizaciones locales.
- Asistencia a colonias.
- Organización del Día Nacional.
- Creación de casas de la cultura.
- promoción del deporte y del turismo.
- Relaciones con entidades y personas del campo cultural.
- Enseñanza del idioma.
- Festivales de cocina y degustaciones.
- Aprovechamiento de los productos de las industrias culturales.
- Fomento de las exportaciones de bienes culturales.
- Creación de barrios culturales.
- Programas especiales para los connacionales en el exterior.

Este tipo de actividades son organizadas y canalizadas a través de las direcciones de cultura de las cancillerías, de las agregadurías culturales que funcionan en las embajadas o de sus respectivas casas culturales. Con respecto a estas últimas, entre las de más tradición y reconocimiento figuran el IPCNA (Estados Unidos), la Alianza Francesa (Francia), el Instituto Goethe (Alemania), el Instituto Británico (Reino Unido), el Instituto Confucio (China), el Dante Aligheri (Italia) y el Instituto Cervantes (España) (Azpiroz, p. 30).

### *Quinta confusión*

Una frecuente y mala decisión está relacionada con la selección de quienes estarán a cargo de las labores de promoción. Equivocadamente, se piensa que la mejor candidatura suele ser una persona “intelectual muy culta” o “artista sobresaliente” del medio. Sin embargo, para impulsar este trabajo el perfil idóneo será el de un sujeto relacionista público con destrezas en la gestión cultural. Ni siquiera un gestor o gestora cultural, al menos, tal como vienen formándose hoy.

Los Estados han apostado más por desarrollar esta función de la DP porque con el tiempo han descubierto lo estratégico que resulta impulsar la integración cultural, antes que cualquier otro tipo de integración, para conseguir la unidad en el mundo. En este sentido, son célebres las palabras que pronunciara Jean Monnet, uno de los artífices de la Comunidad Europea, cuando dijo que si él tuviera nuevamente la oportunidad de empezar a construirla empezaría, no por la integración económica sino por la integración cultural.

En palabras de Edwin Harvey, en el último medio siglo las relaciones culturales han adquirido “una importancia creciente, al punto de que se las considere como una de las cuatro dimensiones fundamentales de las relaciones internacionales y de la política exterior: la política propiamente dicha; la económica, financiera y comercial; la de defensa o de las fuerzas armadas, y la cultura” (1991, p. 19).

La descripción de las tareas que corresponden a cada una de las tres funciones de la DP que acabamos de registrar, responde a la necesidad de dejar una efectiva constancia, una vez más, de la relación de la DP con la comunicación de masas.

## **El personal diplomático público: una formación específica al más alto nivel**

En cuanto al tema que ahora nos ocupa, parece que hay dos cuestiones que no ofrecen dudas: en primer lugar, que el éxito de cualquier ejercicio diplomático

está relacionado en gran medida con la calidad del servicio diplomático con el que se cuenta y que tiene que ver con la formación que se le ha impartido; y, en segundo lugar, que el personal diplomático público debe formarse en cuestiones de comunicación de masas si busca el éxito de su misión.

Su preparación se ve imprescindible por muchas razones: 1) porque la DP es parte del quehacer diplomático, 2) por las dificultades que conlleva trabajar con medios de comunicación de masas, 3) porque su trabajo se dirige precisamente a públicos extranjeros sensibles, 4) por su significativa contribución para fomentar el conocimiento y la comprensión de las culturas y la integración entre los pueblos. Por todo ello hay que cuidar bien su educación.

Y esta clase de exigencia adquiere hoy un carácter de urgencia por el nuevo orden mundial y la globalización de diferentes procesos (políticos, económicos, sociales, culturales, etc.). El sistema internacional se ve hoy tremendamente alterado y afectado por los choques culturales. Bryant Wedge ha dejado escrito que “la gran aceleración del intercambio de información a través de fronteras de naciones durante el último medio siglo, junto con grandes cambios en la organización de la vida internacional, sitúan a la diplomacia frente a desafíos que no tienen precedentes. Jamás el mundo ha sido como ahora es; las nuevas condiciones de la aventura humana exigen una nueva manera de “pensar”; una nueva manera de “hacer” las cosas” (Hoffman, 1976), una nueva manera de preparar al personal diplomático de las comunicaciones del tercer milenio.

## La ciencia de la DP

Desde una perspectiva profesional universitaria, podemos argumentar que la ciencia de la DP nació oficialmente como disciplina académica en los años 60, en la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de la Universidad de Tufts, y fue cuando el diplomático Edmund A. Gullion (quien también acuñó el nombre) decidió abrir un centro de estudios dedicado específicamente a estos asuntos: el “Edward R. Murrow de DP” (Portugal, 2013).

Hoy, la DP como disciplina científica continúa abriéndose paso en las facultades de derecho y también en las de comunicación, así como en las áreas de diplomacia y relaciones internacionales.

El estudio de la DP en una facultad de comunicación se inicia en el Perú a comienzos de los 90, desde materias relacionadas con el periodismo internacional. Poco después se empezó a ofrecer en forma de seminario desde 1993 a la fecha en la Facultad de Comunicación de la Universidad de Piura (al norte del

Perú) y, específicamente, dentro del área de comunicación internacional. Esta clase de estudios también se registra en los programas de postgrado impartidos en la facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra (España), materia que fue impulsada por los profesores e internacionalistas, el Dr. Pedro Lozano Bartolozzi (Portugal, 2010) y el Dr. Esteban López Escobar. Es en esta facultad donde Víctor Oviacionyi Iyamu sustenta, en 1993, la primera tesis doctoral en habla hispana sobre DP: *Diplomacia pública. El uso de la información en la promoción de la política exterior y la imagen nacional, y las publicaciones de carácter diplomático.*

El que la ciencia de la DP surgiera en las facultades de diplomacia y comunicación internacional permite entrever la condición de un doble perfil profesional en el futuro personal diplomático público: el de un diplomático o diplomática o internacionalista, con una formación, además, en comunicación.

Para el diplomático chileno Eduardo Jara Roncati,

El diplomático generalista siempre será indispensable pero simultáneamente [subraya] surge la necesidad de que los Ministerios de Relaciones Exteriores especialicen a funcionarios en determinadas materias, que por diferentes motivos tengan una relevancia especial para sus propios intereses o concentren la atención progresiva de la comunidad internacional. Sólo así, a través de diplomáticos generalistas y especialistas, puede enfrentarse mejor el desafío de la participación cabal en la construcción de relaciones bilaterales sólidas y una acción internacional respetable y útil. (Jara, p.175)

Específicamente hablando, el personal diplomático público debe formarse: 1) en asuntos de la diplomacia y de la política exterior; 2) en asuntos de la comunicación (Bernays, p.54; Neuman, W., 1996) (masiva, también llamada pública o colectiva); y 3) en asuntos específicos de la DP.

Es un hecho muy conocido [comenta Wieland Alzamora, diplomático peruano] que el desarrollo de las comunicaciones ha facilitado la aparición de diversos y numerosos medios a través de los cuales los gobiernos extienden su influencia en el campo internacional. Variadas formas de ayuda exterior, intercambios culturales y científicos, programas de asistencia técnica y otras muchas actividades han multiplicado las labores de la misión diplomática, lo que ha determinado también que ésta cuente con el correspondiente personal especializado. (1994, p. 132).

En esta época de vertiginosas transformaciones y en donde la comunicación dinamiza y relaciona el sistema internacional, como nunca antes, el personal

diplomático público debe aprender a adaptarse rápidamente a los cambios impuestos por las conquistas tecnológicas del día a día, como la convergencia multimedia y la transmisión de mensajes en tiempo real. Pero, sobre todo, deberá aprender a comunicar a una cultura distinta a la suya (Alsina, 2014). Además, será necesario que entienda bien la naturaleza de la misma DP, de la opinión pública internacional, de los públicos o audiencias internacionales, tanto como el significado de cultura (Tuch, 1985), entre otros.

#### *4.1.1 ¿Cuáles son las materias de estudio a privilegiar?*

De modo general, y basándonos en el tenor y en los requerimientos de las tres clases de funciones que le son propias a la DP (información, prensa y promoción), se ha realizado una selección de las posibles materias a impartirse en la formación del personal a cargo de estas labores. Estas se han distribuido de la siguiente manera: cursos, seminarios y talleres para preparar al personal de la prensa (o difusión) y cursos y talleres para quien se encarga de la promoción cultural; materias que, además, están vinculadas con la carrera diplomática, con la de comunicación y con la especialidad de la DP. Conviene recordar que las actividades de la información, son competencia para ambos puestos (el de prensa y promoción).

El plan curricular se ha volcado en la tabla 1 (Portugal, 1999).

Tabla 1  
PERFIL DEL DIPLOMATICO PÚBLICO Y PROGRAMA DE CURSOS PARA FORMARLOS

Funciones del Diplomático Público de Cultura		FORMACION				PERFIL			
Actividades que exige la función	Cursos teóricos de la Comunicación Pública	Cursos prácticos de la Comunicación Pública	Materias teóricas de Diplomacia pública	Materias prácticas de Diplomacia pública	Materias de Relaciones Internacionales y Diplomacia	Materias de Humanidades	Psicológico	Moral	Profesional
<p><b>Información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación y administración del recurso de estrategias y formación de programas</li> <li>• Diseño de estrategias y formación de programas</li> <li>• Medios de comunicación</li> <li>• Medios de comunicación</li> <li>• Asesorar a la opinión pública</li> <li>• Organización de informes y sesiones</li> <li>• Elaboración de directivos y archivos</li> <li>• Documentación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de la comunicación internacional y de los medios de comunicación masiva</li> <li>• Públicos, opinión pública y opinión</li> <li>• Naturaleza de la propaganda</li> <li>• Dificultades para comunicar a una cultura extranjera. Variables culturales a tener en cuenta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la situación de los medios de comunicación más relevantes del mundo</li> <li>• Análisis e interpretación de los mercados</li> <li>• Técnicas y aplicación de estadísticas</li> <li>• Relación Periodística I (boletines)</li> <li>• Situaciones de crisis</li> <li>• Nuevas tecnologías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos históricos y funciones de la Diplomacia Pública (su naturaleza y funciones)</li> <li>• La Diplomacia Pública en el mundo</li> <li>• La Diplomacia Pública en el trabajo</li> <li>• Estrategias y contenidos</li> <li>• La Diplomacia Pública en el ámbito de la prensa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opinión pública, los medios de comunicación y estrategias locales</li> <li>• Redacción (discursos burocráticos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociología y Antropología</li> <li>• Filosofía de la Comunicación</li> <li>• Naturaleza y función de la comunicación pública</li> <li>• Organización del país</li> <li>• Psicología Social e Historia Universal</li> <li>• Historia Universal</li> <li>• Geografía del propio país y del mundo</li> <li>• Sociología Política</li> <li>• Sociología Urbana</li> <li>• Sociología del propio país</li> <li>• Contorno del mundo</li> <li>• Sociología del Gobierno</li> <li>• Sistema educativo</li> <li>• Cultura</li> <li>• Idiomas extranjeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociología</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad intelectual</li> <li>• Métrica emocional</li> <li>• Chileño</li> <li>• Respetuosa</li> <li>• Capacidad de comunicación y diálogo</li> <li>• Socialidad</li> <li>• Adaptación a distintas situaciones</li> <li>• Trabajo en equipo</li> <li>• Comprensión (teórica)</li> <li>• Geografía del propio país</li> <li>• Idiomas</li> <li>• Sociología</li> <li>• Historia del propio país</li> <li>• Capacidad inventiva y capacidad de análisis</li> <li>• Capacidad de trabajo en un equipo</li> <li>• Disciplina</li> <li>• Funciones y seriedad</li> <li>• Capacidad del turno</li> <li>• Energía</li> <li>• Voluntad</li> <li>• Capacidad para crear</li> <li>• Confianza</li> <li>• Capacidad de organización y planificación</li> <li>• Capacidad para trabajar en equipo como independiente</li> <li>• Capacidad de análisis e interpretación</li> <li>• Seriedad cultural</li> <li>• Capacidad de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Honestidad</li> <li>• Dignidad</li> <li>• Profundo amor por el país</li> <li>• Profundo amor por el mundo</li> <li>• Alto sentido del deber</li> <li>• Lealtad</li> <li>• Modestia</li> <li>• Sabes principios morales y éticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocación</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>
<p><b>Disusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redacción y administración de programas</li> <li>• Asesoramiento interno</li> <li>• Medios de comunicación</li> <li>• Asesorar a la opinión pública</li> <li>• Redacción de informes y boletines</li> <li>• Preparación de convenios culturales</li> <li>• Elaboración de directivos y archivos</li> <li>• Documentación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de la comunicación pública internacional</li> <li>• Naturaleza de la propaganda cultural (internacional y global)</li> <li>• Dificultades para comunicar a una cultura extranjera. Variables culturales a tener en cuenta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres sobre cómo gestionar y analizar la situación de la política cultural del país emisor y receptor</li> <li>• Técnicas y aplicación de estadísticas</li> <li>• Redacción Periodística I (boletines)</li> <li>• Situaciones de crisis</li> <li>• Elaboración de bases de datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La imagen del Perú en el exterior</li> <li>• La función de difusión de la información</li> <li>• El derecho de recibir informaciones</li> <li>• Política informativa. La versión oficial</li> <li>• La función de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• La función de prensa de los departamentos de prensa de los embajados y consulados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo difunde correctamente la prensa?</li> <li>• El derecho de recibir informaciones</li> <li>• Información básica para un tipo de comunicación de prensa</li> <li>• Mecanismos de cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Funciones del gobierno y medios de comunicación</li> <li>• ¿Cómo superar el miedo a una entrevista de un periodista?</li> <li>• Como prepararse para los invitados especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización internacional</li> <li>• Naturaleza y funciones de la comunicación internacional</li> <li>• Contorno del mundo</li> <li>• Sociología del Gobierno</li> <li>• Sistema educativo</li> <li>• Cultura</li> <li>• Idiomas extranjeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociología</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad intelectual</li> <li>• Métrica emocional</li> <li>• Chileño</li> <li>• Respetuosa</li> <li>• Capacidad de comunicación y diálogo</li> <li>• Socialidad</li> <li>• Adaptación a distintas situaciones</li> <li>• Trabajo en equipo</li> <li>• Comprensión (teórica)</li> <li>• Geografía del propio país</li> <li>• Idiomas</li> <li>• Sociología</li> <li>• Historia del propio país</li> <li>• Capacidad inventiva y capacidad de análisis</li> <li>• Capacidad de trabajo en un equipo</li> <li>• Disciplina</li> <li>• Funciones y seriedad</li> <li>• Capacidad del turno</li> <li>• Energía</li> <li>• Voluntad</li> <li>• Capacidad para crear</li> <li>• Confianza</li> <li>• Capacidad de organización y planificación</li> <li>• Capacidad para trabajar en equipo como independiente</li> <li>• Capacidad de análisis e interpretación</li> <li>• Seriedad cultural</li> <li>• Capacidad de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Honestidad</li> <li>• Dignidad</li> <li>• Profundo amor por el país</li> <li>• Profundo amor por el mundo</li> <li>• Alto sentido del deber</li> <li>• Lealtad</li> <li>• Modestia</li> <li>• Sabes principios morales y éticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocación</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>
<p><b>Información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redacción y administración de programas</li> <li>• Asesoramiento interno</li> <li>• Medios de comunicación</li> <li>• Asesorar a la opinión pública</li> <li>• Redacción de informes y boletines</li> <li>• Preparación de convenios culturales</li> <li>• Elaboración de directivos y archivos</li> <li>• Documentación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de la comunicación pública internacional</li> <li>• Naturaleza de la propaganda cultural (internacional y global)</li> <li>• Dificultades para comunicar a una cultura extranjera. Variables culturales a tener en cuenta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres sobre cómo gestionar y analizar la situación de la política cultural del país emisor y receptor</li> <li>• Técnicas y aplicación de estadísticas</li> <li>• Redacción Periodística I (boletines)</li> <li>• Situaciones de crisis</li> <li>• Elaboración de bases de datos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La imagen del Perú en el exterior</li> <li>• La función de difusión de la información</li> <li>• El derecho de recibir informaciones</li> <li>• Política informativa. La versión oficial</li> <li>• La función de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• La función de prensa de los departamentos de prensa de los embajados y consulados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo difunde correctamente la prensa?</li> <li>• El derecho de recibir informaciones</li> <li>• Información básica para un tipo de comunicación de prensa</li> <li>• Mecanismos de cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Funciones del gobierno y medios de comunicación</li> <li>• ¿Cómo superar el miedo a una entrevista de un periodista?</li> <li>• Como prepararse para los invitados especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización internacional</li> <li>• Naturaleza y funciones de la comunicación internacional</li> <li>• Contorno del mundo</li> <li>• Sociología del Gobierno</li> <li>• Sistema educativo</li> <li>• Cultura</li> <li>• Idiomas extranjeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociología</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad intelectual</li> <li>• Métrica emocional</li> <li>• Chileño</li> <li>• Respetuosa</li> <li>• Capacidad de comunicación y diálogo</li> <li>• Socialidad</li> <li>• Adaptación a distintas situaciones</li> <li>• Trabajo en equipo</li> <li>• Comprensión (teórica)</li> <li>• Geografía del propio país</li> <li>• Idiomas</li> <li>• Sociología</li> <li>• Historia del propio país</li> <li>• Capacidad inventiva y capacidad de análisis</li> <li>• Capacidad de trabajo en un equipo</li> <li>• Disciplina</li> <li>• Funciones y seriedad</li> <li>• Capacidad del turno</li> <li>• Energía</li> <li>• Voluntad</li> <li>• Capacidad para crear</li> <li>• Confianza</li> <li>• Capacidad de organización y planificación</li> <li>• Capacidad para trabajar en equipo como independiente</li> <li>• Capacidad de análisis e interpretación</li> <li>• Seriedad cultural</li> <li>• Capacidad de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Honestidad</li> <li>• Dignidad</li> <li>• Profundo amor por el país</li> <li>• Profundo amor por el mundo</li> <li>• Alto sentido del deber</li> <li>• Lealtad</li> <li>• Modestia</li> <li>• Sabes principios morales y éticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocación</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>
<p><b>Promoción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer la cultura del país emisor y del receptor</li> <li>• Programa de fideicomisos</li> <li>• Visitas</li> <li>• Encuentros</li> <li>• Encuentros</li> <li>• Conferencias</li> <li>• Exposiciones</li> <li>• Cultura artística</li> <li>• Concursos - competencias locales</li> <li>• Creación de institutos - colegios</li> <li>• Promover libros</li> <li>• Crear redes</li> <li>• Asistir a colonias</li> <li>• Organizar Días Nacionales</li> <li>• Promover el deporte y turismo</li> <li>• Establecer contactos y relaciones culturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturaleza de la comunicación pública internacional</li> <li>• Naturaleza de la propaganda cultural (internacional y global)</li> <li>• Dificultades para comunicar a una cultura extranjera. Variables culturales a tener en cuenta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de interculturalidad</li> <li>• Talleres de producción multimedia (reportaje, crítica, entrevista)</li> <li>• Técnicas de producción multimedia</li> <li>• Visita los centros culturales más importantes del mundo</li> <li>• Talleres sobre Press tour y visitas guiadas</li> <li>• Uso de tecnologías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regimen del Perú en el exterior</li> <li>• La función de difusión de la información</li> <li>• Diplomacia Pública - Programas</li> <li>• La Dirección de Cultura del Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Talleres de producción multimedia</li> <li>• Talleres de producción multimedia</li> <li>• Talleres sobre Press tour y visitas guiadas</li> <li>• Uso de tecnologías</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación y mecanismo de la cultura en el mundo</li> <li>• Diseño y elaboración de proyectos culturales</li> <li>• Gestión y preparación de convenios culturales</li> <li>• Prácticas en los marcos de los programas de Diplomacia Pública</li> <li>• ¿Cómo recaudar fondos?</li> <li>• Elaboración de ponencias</li> <li>• ¿Cómo superar el miedo a una presentación?</li> <li>• Mecanismos de cooperación con colegas a nivel local, nacional e internacional</li> <li>• Prácticas en promoción cultural</li> <li>• Curso de escritura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociología</li> <li>• Historia Universal</li> <li>• Geografía del propio país y del mundo</li> <li>• Sociología Política</li> <li>• Sociología Urbana</li> <li>• Sociología del propio país</li> <li>• Contorno del mundo</li> <li>• Sociología del Gobierno</li> <li>• Sistema educativo</li> <li>• Cultura</li> <li>• Idiomas extranjeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociología</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad intelectual</li> <li>• Métrica emocional</li> <li>• Chileño</li> <li>• Respetuosa</li> <li>• Capacidad de comunicación y diálogo</li> <li>• Socialidad</li> <li>• Adaptación a distintas situaciones</li> <li>• Trabajo en equipo</li> <li>• Comprensión (teórica)</li> <li>• Geografía del propio país</li> <li>• Idiomas</li> <li>• Sociología</li> <li>• Historia del propio país</li> <li>• Capacidad inventiva y capacidad de análisis</li> <li>• Capacidad de trabajo en un equipo</li> <li>• Disciplina</li> <li>• Funciones y seriedad</li> <li>• Capacidad del turno</li> <li>• Energía</li> <li>• Voluntad</li> <li>• Capacidad para crear</li> <li>• Confianza</li> <li>• Capacidad de organización y planificación</li> <li>• Capacidad para trabajar en equipo como independiente</li> <li>• Capacidad de análisis e interpretación</li> <li>• Seriedad cultural</li> <li>• Capacidad de gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Honestidad</li> <li>• Dignidad</li> <li>• Profundo amor por el país</li> <li>• Profundo amor por el mundo</li> <li>• Alto sentido del deber</li> <li>• Lealtad</li> <li>• Modestia</li> <li>• Sabes principios morales y éticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocación</li> <li>• Humanidades</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Diplomacia</li> <li>• Especialista en diplomacia pública</li> </ul>

Fuente: Sección Anexos: Anexo 3, Tabla C. En la tesis doctoral, El agregado de prensa y el agregado de cultura como agentes de la diplomacia pública peruana. Defendida en la Universidad de Navarra, Facultad de Comunicación, Pamplona, 1999.

#### *4.1.2 Instituciones responsables de la formación*

Por el momento, el personal diplomático público deberá hacerse de un doble perfil profesional, a través de la carrera de comunicación y diplomacia. A todas luces, una preparación bastante larga y dificultosa y, con el riesgo de no recibir la enseñanza y la práctica exclusiva en temas de DP.

De ahí que nuestra propuesta vaya en la línea de ir impulsando escuelas de DP en donde el candidato o candidata pueda recibir una formación completa sobre los asuntos que demanda esta clase de preparación. No se trata de incorporar uno o dos cursos de comunicación internacional o DP dentro del programa de la carrera diplomática. La delicadeza que demanda el ejercicio de esta especialidad y su importante aporte a las relaciones de los pueblos exige preparar adecuadamente al futuro personal diplomático público, de una manera sistemática y con todo el rigor académico posible.

La pregunta ahora es: ¿A qué clase de institución le corresponderá esta clase de educación? Por el momento solo adelantar que lo ideal sería que las escuelas o centros de formación de DP funcionen dentro de la institución que centraliza la DP del país o sean centros adjuntos a las academias diplomáticas. Las universidades, simplemente deben actuar como un complemento de esa formación, a través de conferencias, talleres y seminarios; a menos que las universidades cuenten con facultades de relaciones internacionales o centros de comunicación internacional, en donde se incorporarían fácilmente esta clase de estudios especializados en DP.

Este trabajo, como lo dijimos al comienzo, aspira a suscitar reflexiones y compartir ideas e inquietudes sobre la necesidad de impartir una formación especializada a los funcionarios y funcionarias que trabajarán en DP. Es importante actuar y seguir apostando por el diálogo intercultural que requiere hoy más que nunca un buen instrumento diplomático (Mestre, 1979).

## Referencias

- Aguilar Navarro, M. (1957). Propaganda, opinión pública y orden internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 10, (1- 2), 11- 52.
- Azpíroz, M. L. (2012). *Diplomacia pública. El caso de la guerra contra el terror*. Barcelona, España: UOC.
- Beneyto, J. (1963). *La opinión pública internacional*. Madrid, España: Tecnos.
- Bernays, E. (1990). *Los años últimos: Radiografía de las relaciones públicas, 1956-1986* (Howard Penn Hudson, editor y redactor). Escuela Superior de Relaciones Públicas. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.
- Cahier, P. (1965). *Derecho diplomático contemporáneo*. Madrid-México-Buenos Aires-Pamplona: Rialp.
- Desantes-Guanter, J. M. (1976). *La función de informar*. Pamplona, España: Universidad de Navarra.
- Desantes – Guanter, J. M., Nieto Tamargo, A., Urabayen, M. (1978). *La cláusula de conciencia*. Pamplona, España: EUNSA.
- Fernández-Shaw, F. (1985). *Relaciones internacionales y medios audiovisuales*. Madrid: Tecnos.
- Ferrater Mora, J. (1971). *Diccionario de filosofía*, 2. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Hansen, A. (1984). *USIA: Public Diplomacy in the Computer Age*, New York. Estados Unidos: Praeger.
- Harvey, E. (1991). *Relaciones culturales internacionales en Iberoamérica y el mundo*. Madrid, España: Tecnos.
- Jara Roncati, E. (1989). *La función diplomática*, Santiago. Chile: PNUD-CEPAL.
- Mariategui Arellano, J. (1992) Discurso en la Ceremonia de Inauguración del año 1992. *Libro Memoria de la Academia Diplomática 1992* (pp. 21-22). Lima: Fondo Editorial de la Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Marrou Loayza, E. (abril – junio, 1994). Formación del diplomático peruano del siglo XXI. *Política internacional. Naciones Unidas: Paz y desarrollo. Revista de la Academia Diplomática del Perú*, (36), 8-14.
- Mestre, T. (1979). *La política internacional como política de poder*. Barcelona: Labor.

- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Newson, D. (1989). *La diplomacia y la democracia norteamericana*. Argentina: Grupo Editores Latinoamericanos.
- Nicolson, H. (1955). *Diplomacia*. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco, L. y Pereira, H. (2004). Reflexiones sobre el perfil del diplomático peruano contemporáneo. *Política Internacional. Revista de la Academia Diplomática del Perú*. (78), 50-57.
- Oviamionayi Iyamu, V. (1993) *Diplomacia pública. El uso de la información en la promoción de la política exterior y la imagen nacional, y las publicaciones de carácter diplomático* (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Navarra, Pamplona, España.
- Pinto-Bazurco, E. (1997). *Derecho internacional. Política exterior y diplomacia*. Konrad Adenauer-Universidad de Lima, Trujillo (Perú): Normas Legales.
- Pizarroso Quintero, A. (1993). *Historia de la propaganda* (2a. Ed.). Madrid, España: Universidad Complutense.
- Ponce Vivanco, E. (1997). El diplomático en el mundo de hoy. *Política Internacional. La carrera diplomática y sus desafíos. Revista de la Academia Diplomática del Perú*, (48).
- Portugal, Luisa (1999). El agregado de prensa y el agregado cultural, agentes de la diplomacia pública peruana (Tesis de doctorado). Universidad de Navarra, Pamplona, España.
- Portugal, L. (2001). *Diplomacia pública: El agregado de prensa y el agregado de cultura*. Piura, Perú: Universidad de Piura.
- Portugal, L. (2010). La influencia de la Universidad de Navarra en los estudios de comunicación internacional de la Universidad de Piura (Perú). En J. Rodríguez (Ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi* (pp. 319 – 330). Pamplona, España: Eunsa.
- Portugal, M. L. (2013). *Diplomacia pública: El agregado de prensa y el agregado de cultura. El soft power*. Saarbrücken, Alemania: Académica Española.
- Rey Lennon, F. (1996). *Luces y sombras de las relaciones públicas-opinión pública, propaganda y relaciones públicas en la obra de Edward L. Bernays* (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Navarra, Pamplona, España.
- Rodrigo Alsina, M. (noviembre 2014) Reflexiones sobre la comunicación intercultural, Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/242199903\\_REFLEXIONES SOBRE LA COMUNICACION INTERCULTURAL](https://www.researchgate.net/publication/242199903_REFLEXIONES SOBRE LA COMUNICACION INTERCULTURAL)

- San Martín, A. (1987). *Relaciones internacionales, Política internacional y diplomacia*. Lima, Perú: Nuevo Mundo.
- Schwarzenberger, G. (1960). *La política del poder. Estudio de la sociedad internacional*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Tuch, H. (1985). *Public diplomacy: what it is and how it works*. Medford, Mass.: Tufts University, Fletcher School of Law and Diplomacy.
- Wedge, Bryant. (1976). Análisis de las comunicaciones y diplomacia total. En A. Hoffman (Ed.), *Las comunicaciones en la diplomacia moderna* (pp. 37 – 65). Buenos Aires: Edisar.
- Wieland Alzamora, H. (enero – marzo, 1993). Ideología y política exterior. Política internacional. La participación del Perú en la evolución del derecho del mar. *Revista de la Academia Diplomática*, (31), 5 – 16.
- Wieland Alzamora, H. (abril – junio, 1994) Discurso del embajador Hubert Wieland Alzamora con ocasión de la inauguración del año lectivo 1994 de la Academia Diplomática del Perú. *Política Internacional. Naciones Unidas: Paz y Desarrollo*, (36), 125-133.

## COMPLEJIDADES Y DESAFÍOS EN LA RELACIÓN ENTRE CHILE Y PERÚ EN EL SIGLO XXI: UN ENFOQUE DESDE LA GEOPOLÍTICA CRÍTICA

### *COMPLEXITIES AND CHALLENGES IN THE RELATIONSHIP BETWEEN CHILE AND PERU IN THE 21 CENTURY: AN APPROACH FROM THE CRITICAL GEOPOLITICS.*

Lester Martín Andrés Cabrera Toledo\*

#### RESUMEN:

En lo que va del siglo XXI, las relaciones entre Chile y Perú han sido establecidas desde una lógica en la cual la concepción territorial y los acontecimientos negativos del pasado siguen influyendo en la manera como se vinculan los mencionados países, lo que, a su vez, se manifiesta desde los ámbitos político, económico, cultura y geopolítico. Y en este último aspecto, la relación queda fuertemente determinada por una serie de discursos contrapuestos que no solamente tienden a establecer una imagen sobre “el otro”, sino que además posicionan una determinada forma de representar el territorio, como uno de los principales problemas entre los mencionados países. Aquello a su vez permite analizar, desde el punto de vista de la geopolítica crítica, tanto las modificaciones discursivas como parte de un cambio en la representación del territorio, como también la variación entre cooperación y conflicto entre las partes. Se concluye que, en la relación entre los dos países, durante el siglo XXI se establece una tendencia a maximizar los diferentes eventos negativos, al tiempo que se minimizan los positivos, como parte de un direccionamiento geopolítico.

**Palabras clave:** geopolítica crítica; historia; discurso; política exterior; conflicto.

#### ABSTRACT:

Along this century, the relationships between Chile and Peru have been established from a logic in which the territorial conception and negative events in the past keep influencing the way how these countries are linked, showing their manifestations in the political, economic, cultural and geopolitical areas. Thus, the bond is strongly determined by a series of conflicting discourses that not only tend to establish an image of “the other” but also to position a certain way of representing the territory, as one of the main problems between these countries. That in turn, allows the analysis of both discursive changes from a geopolitics critical point of view and as part of a switch in the representation of the territory, showing the parties’ variation between cooperation and conflict. It is concluded inbetween the relations of the two countries, a trend is established during the 21st century to maximize the different negative events, while minimizing the positive ones, as part of a geopolitical addressing.

**Keywords:** Critical geopolitics – history – discourse – foreign policy – conflict.

\* Doctor (c) en Estudios Internacionales, Flacso-Ecuador. Correo Electrónico: [cabrera.lester@gmail.com](mailto:cabrera.lester@gmail.com)

## Introducción

¿Cómo se explica la relación entre Chile y Perú, en el siglo XXI, desde el punto de vista de la geopolítica crítica? ¿Cuáles serían las principales complejidades que presenta la relación entre los mencionados países, desde la óptica teórica señalada? El presente trabajo tiene como objetivo responder a las anteriores interrogantes, pero sin perjuicio de un posterior desarrollo de estas mismas, pues resulta metodológicamente adecuado otorgar respuestas de características introductorias y simples.

En primer lugar, la relación entre Chile y Perú, desde comienzos del siglo XXI, experimentó nuevas formas de vinculación, lo que se visualiza principalmente en el plano geopolítico. Esto, tomando en cuenta el hecho de que, desde inicios del nuevo siglo, tanto los problemas de índole territorial comenzaron a surgir y se constituyeron en uno de los puntos centrales en las agendas de política exterior entre estos países, como también el hecho de que la totalidad de las relaciones evidenciaron una evolución negativa en términos conflictivos que desbordaban el plano territorial: alcanzaron, incluso, un segmento cultural.

En este sentido, es posible entender que los problemas territoriales no solamente derivan en una determinada imagen con respecto a la contraparte estatal, sino que además establecen lineamientos que permiten explicar los elementos que construyen aquella imagen, a través de un discurso.

Este último punto resulta clave para poder explicar aquel proceso desde la óptica de la geopolítica crítica, como una disciplina que ayuda a entender la representación del territorio y otros fenómenos relacionados, a partir del establecimiento del discurso como el elemento central en la creación de una determinada realidad social. Pero al mismo tiempo, este discurso permite establecer una priorización y una clasificación de los diferentes actores que interpretan y participan en los procesos que, aplicados a los países, se traducen en el establecimiento de los lineamientos en política exterior, y va más allá de una simple descripción de los intereses que poseen los Estados con respecto a sus similares.

Con ello, las relaciones entre países se complejizan, más allá de un determinado objeto en disputa, se sitúan en aquellos elementos que son generadores de realidades sociales, pero en el ámbito geopolítico. Un claro ejemplo de aquello fue el proceso que Chile y Perú llevaron en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en donde, si bien el objeto en disputa sería el elemento central en disputa, aquel proceso atraviesa el plano jurídico, posicionándose en el ámbito discursivo, el cual a su vez se traslada a otros sectores, como la cultura, la economía y la

política. Por ende, una eventual solución no pasa por un tratamiento exclusivo del objeto en disputa, sino que por el establecimiento de un diagnóstico sobre los elementos que se encuentran subyacentes en el proceso y que, en este caso, trasciende la disputa jurídica.

Sin embargo, y en línea con la segunda interrogante planteada, la complejidad no solamente viene dada por la propia relación entre los tres países señalados, sino que también por los elementos subyacentes que se encuentran en los propios lineamientos de las políticas exteriores y, principalmente, por las consecuencias que el propio discurso genera en la representación del territorio. Así, es posible evidenciar que, además de la contraposición de puntos de vista, se visualiza una maximización de los elementos negativos y una minimización de los positivos, o incluso un completo desconocimiento de aquellos aspectos en que los países en cuestión cooperan o poseen en común. Por lo tanto, se observa, particularmente desde el siglo XXI, una lógica de comportamiento donde el conflicto, a nivel de política exterior, es el elemento central que cruza los diversos planteamientos que se generan al momento de establecer una imagen determinada sobre la contraparte.

Uno de los elementos claves dentro del objeto de la presente investigación se basa en el período histórico que esta misma abarca. El siglo XXI para los dos países en cuestión estuvo marcado por la reaparición, dentro del discurso oficial, de conflictos territoriales, pero que al mismo tiempo poseían una fuerte carga histórica. Es decir, la influencia del pasado conflictivo, y particularmente las consecuencias de la Guerra del Pacífico o del Salitre, acontecida entre 1879 y 1883, se manifestaron de manera relevante en las agendas de política exterior en el ámbito vecinal. Pero, estos fenómenos no solamente implicaban una reclamación desde el punto de vista territorial, sino que, al mismo tiempo, se podía evidenciar un cambio en la forma en que se representaban los espacios territoriales, como también procesos sociales que van de la mano con una eventual recuperación o reclamación de las características mencionadas. Sin embargo, a diferencia del siglo XX, el nuevo siglo trajo consigo la manifestación oficial de reclamos territoriales en espacios internacionales, con lo cual el proceso no solamente era de país a país, sino que de sociedad a sociedad.

Otro de los aspectos a considerar es la propia selección de los casos. Si bien es posible identificar casos similares en los cuales determinadas coyunturas puedan tener elementos territoriales como parte de la controversia, tanto Chile como Perú son parte de no solamente problemas, sino también de múltiples puntos positivos y de vinculación, principalmente por la cercanía geográfica y el grado de cooperación económica y comercial. Sin embargo, y pese a que algunos sectores tomadores de decisión y analistas de ambos países señalaron,

en su momento, dicho intercambio, no necesariamente reflejó una mejoría de aquellos aspectos causantes de controversias, especialmente aquellas que se derivaban del conflicto del siglo XIX.

Finalmente, el presente trabajo concluye que pese a que existe un eventual direccionamiento geopolítico en torno a la maximización de los discursos, como un instrumento de construcción de realidad social y de una determinada imagen de país, lo cierto es que uno de los principales aspectos a tomar en consideración, para el adecuado conocimiento social que la totalidad de las partes, debe poseer, con respecto a su contraparte, al tiempo que la incorporación de otro actor que, pese a complejizar una eventual solución, también ofrecería nuevas alternativas, con lo cual se obtendría un resultado más integral que refleje los intereses de la totalidad de las partes involucradas.

## **Geopolítica crítica como marco explicativo**

La geopolítica crítica es una rama de la geografía humana, que tiene como uno de sus principales objetivos, generar explicaciones y análisis en torno a los discursos territoriales, para así poder conocer y ponderar los aspectos o elementos subyacentes que se encuentran, especialmente, en el discurso sobre un espacio territorial (Agnew, 2013). Si bien es cierto que la anterior definición no puede considerarse como taxativa ni absoluta, existen ciertos elementos que deben tomarse en cuenta, debido a la importancia que poseen para las eventuales explicaciones.

En primer lugar, la geopolítica crítica, si bien se considera como una parte de la geografía, se encuentra específicamente vinculada a la geografía humana. Esto se entiende principalmente por el foco de estudio que posee la disciplina. Como bien señalan Agnew y Muscara (2012), la geopolítica crítica tiene como objetivo conocer el grado de influencia que poseen los acontecimientos sociales hacia un eventual espacio territorial, a diferencia de la geopolítica tradicional, la cual tiene un enfoque basado en un sentido inverso, es decir, cómo influyen los elementos geográficos en el plano social y político. Por lo tanto, la geopolítica crítica establece un énfasis en el ámbito social por sobre el geográfico.

En segundo lugar, la geopolítica crítica utiliza el propio discurso como la principal herramienta a la hora de generar sus inferencias. La relevancia del discurso para la geopolítica crítica, como bien señala Gearoid O'Thuatail (1996), es que el discurso es un elemento clave para establecer y construir parámetros y lineamientos sociales, tomando como principal aspecto el hecho de que es a través del propio contexto sobre el cual la realidad social se localiza e incluso se

legítima. Es más, para Colin Flint (2006), y tomando la generación de la política exterior de los Estados, el discurso es aquella herramienta con la cual se hace conocida una determinada ponderación y clasificación de actores e intereses, dentro del espacio internacional. Por ello, el discurso es el elemento central de la geopolítica crítica. Pero sin perjuicio de lo anterior, a juicio de Phil Kelly (2006), la geopolítica crítica no puede desligarse del ámbito territorial a la hora de analizar fenómenos sociales, ya que, al hacerlo, caería en un problema incluso de características ontológicas y epistemológicas, y perdería el foco del análisis, al tiempo que desnaturalizaría la propia cualidad geográfica de la geopolítica.

Uno de los puntos que más llama la atención, es la calificación de “crítica”. Aquella perspectiva es, tal vez, el punto más desconocido de la temática, debido principalmente a la gran cantidad de puntos de vista y observaciones que existen al respecto. Así, para determinados autores (Agnew, 2013; Dalby, 1990; O'Tuathail, 1996), la perspectiva crítica de la geopolítica deviene principalmente como una forma de comprender, con una nueva perspectiva, los discursos geopolíticos clásicos, para así obtener otros puntos de explicación en cuanto a su formación como a las consecuencias de sus aplicaciones en el plano político. Por lo tanto, la visión crítica no solamente sería parte de una alternativa a la geopolítica tradicional, sino que se realizaría sobre la base de los propios postulados clásicos.

La propia evolución del razonamiento de la geopolítica crítica es otro de los puntos con mayor discusión. Si bien es cierto que algunos estudios establecen que la utilización de una epistemología crítica es crucial para poder entender de una forma distinta los procesos a los cuales la geopolítica clásica postula, y particularmente los razonamientos derivados del pensamiento posmoderno y crítico (O'Tuathail, 1996), también es cierto que aquello es solamente en parte. La geopolítica crítica, dentro de sus postulados, reconoce la existencia de determinados elementos, que se encuentran inmersos en una realidad. Y al mismo tiempo, no deniega la existencia del territorio como tal, pero sí de una única interpretación de este (Flint, 2006; Kelly, 2006). Por ende, y sin perjuicio de no ahondar en dicha discusión, la geopolítica crítica se reconoce como posmoderna; pero con una serie de diferencias que finalmente la hacen aparte de lo que podría entenderse plenamente como crítico, especialmente desde una perspectiva epistemológica.

Como se mencionó en su momento, las cualidades de la geopolítica crítica no pueden desprenderse del ámbito territorial, pero sí del foco o punto de vista sobre el cual se observe un proceso social y que produzca una consecuencia territorial. Es así como para la geopolítica crítica, además del propio discurso,

resulta de una clara importancia establecer el propio origen de los discursos, como también aquellas actorías o instituciones que se vieron involucradas en estos mismos. Lo anterior no solamente permite una denominación de clarificación de los procesos, sino que también el establecimiento de un criterio de clasificación de los propios discursos, lo cual, a criterio de Gearoid O'Tuathail y Simon Dalby, se expresa en la figura 1.

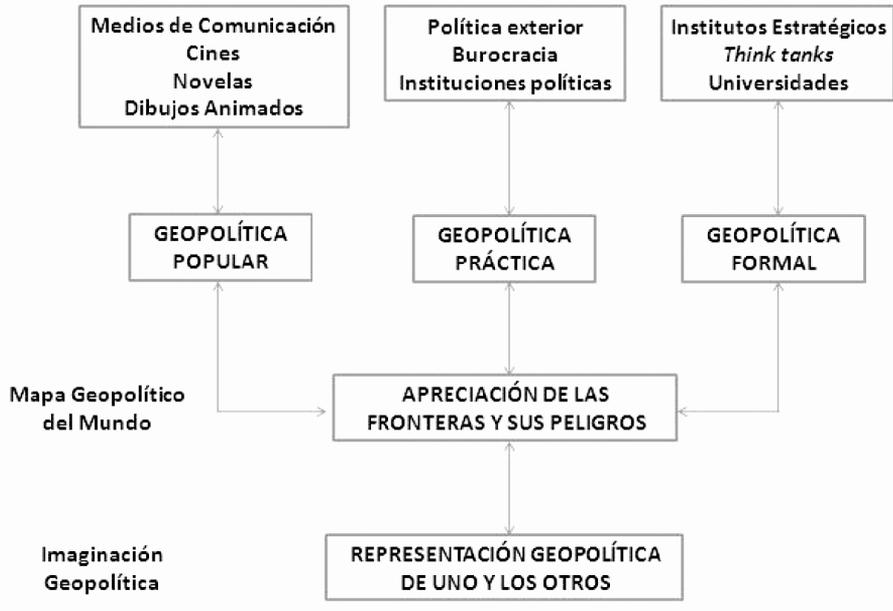


Figura 1. Diagrama de clasificación de discursos.

Fuente: O'Tuathail y Dalby, 1998, p. 5.

Como se mencionó en su momento, el discurso en geopolítica crítica permite clasificar los espacios sobre los cuales se buscan realizar explicaciones y análisis en torno a determinados procesos sociales. Y de acuerdo con el anterior diagrama, la geopolítica crítica puede ser dividida en tres grandes conjuntos. En primer lugar, aquellos discursos que se derivan de institutos de investigación, universidades o centros de pensamiento, como también de aquel personal académico o docente que es parte de estos, son parte de la geopolítica formal. La geopolítica práctica es aquella que establece una importancia a los discursos que se generan en aquellos espacios encargados, de manera oficial, de planificar y ejecutar los lineamientos del Estado, principalmente en el plano de la política exterior, o en aquellos aspectos vinculados a la administración territorial. Y finalmente está la geopolítica popular, la cual se deriva de los discursos provenientes de los medios de comunicación masivos, el cine, como todas aquellas manifestaciones populares sobre determinados procesos sociales.

Y como también se aprecia en el diagrama, el principal objetivo de los discursos, dentro del campo de la geopolítica crítica es representar una determinada imagen sobre el propio actor en cuestión, así como también las relaciones que se dan con los otros actores que se encuentran en el sistema. Pero dicha imagen queda a su vez determinada, desde un punto de vista discursivo, por las apreciaciones que se generan sobre eventuales amenazas, peligros, o incluso percepciones de seguridad por medio de alianzas. Con esto, la complejidad no solamente radica en la forma en cuanto al posicionamiento que adquiere el discurso en torno al proceso social, sino que además por la necesidad de disminuir el eventual grado de subjetividad que se genere al realizar la apreciación. Pero incluso, considerando aquellas dificultades, tal vez la mayor complejidad se basa en establecer cuáles son los parámetros a tomar en cuenta, para considerar un determinado discurso y no otro, a la hora de poder establecer posibles explicaciones.

Si las mencionadas complejidades se trasladan a las relaciones entre Chile y Perú, dentro del plano de la geopolítica crítica, si bien es posible enfocarse en la totalidad de las clasificaciones que dan O'Tuathail y Dalby (1998), lo cierto es que los principales impactos en las relaciones se dan producto de las acciones oficiales de los gobiernos, o incluso por las declaraciones de determinados personeros que, de alguna forma u otra, poseen un grado de participación en la forma en cómo se planifica y ejecuta la política exterior de los países. Y al mismo tiempo, la comunidad académica que se dedica al estudio de las relaciones exteriores vecinales de los países en cuestión posee un número reducido de integrantes, lo que da como consecuencia que dicha comunidad también posea algún grado de participación en la elaboración de la política exterior.

Sin embargo, no es posible denegar el grado de influencia que establece tanto la historia que dio en su momento, como también las propias coyunturas internas y externas, las cuales han dado como consecuencia el establecimiento de determinados elementos que se han manifestado, en múltiples ocasiones, como una expresión discursiva entre las partes y, por ende, de construcción de imágenes sociales.

## **La relación bilateral en el siglo XXI**

La relación chileno-peruana ha estado marcada, para una buena cantidad de autores y autoras, por las consecuencias que dejó la Guerra del Pacífico o del Salitre (Kahhat, 2007; Leyton, 2007). Incluso en este contexto, para una buena parte de la comunidad académica, aquel acontecimiento, si bien ha sido el más relevante en la historia bilateral, las diferencias que ambas sociedades mostraban ya se hacían evidentes antes del conflicto bélico señalado. Así, se mencionan, a modo de

ejemplo, la deuda que tenía Perú con respecto a Chile como consecuencia de la expedición libertadora organizada por O'Higgins y liderada por San Martín; el rol de Chile en la Guerra Civil que tuvo Perú, en donde el primer país apoyó de manera explícita a uno de esos bandos; o el propio problema de la delimitación territorial del desierto de Atacama; todos fueron aspectos que poco a poco generaban problemas de percepción mutua (Milet, 2005). Sin embargo, más allá de realizar una interpretación de los discursos históricos, aquellas perspectivas no necesariamente resultan adecuadas como forma de explicar las “constantes” diferencias que ambos países sostienen apenas comenzado el siglo XXI.

Sin embargo, y tomando el tema de las consecuencias de la Guerra del Pacífico, lo cierto es que aquel conflicto no necesariamente duró los años en los cuales se inició y se firmó la paz (1879-1883), sino que mucho más, debido a que la provincia de Tacna y Arica quedaron en posesión de Chile, hasta que un plebiscito decidiera su futuro. Aquello no pudo llevarse a cabo por diferentes razones, entre las que es posible mencionar una política de “chilenización” de aquellas zonas, como también la propia negación peruana de llevar a cabo dicha consulta, en un contexto de ocupación militar chilena. Así, por medio de la firma del Tratado de Lima de 1929, se puso fin a aquella disputa territorial, 50 años después de iniciado el conflicto.

Pero lo interesante del caso es que, y de acuerdo con los propios sectores tomadores de decisión de ambos países, los problemas derivados de aquella guerra quedaban, en un principio, solucionados a fines del siglo XX. Tomando en cuenta tanto declaraciones de los cancilleres de aquella época, Fernando de Trazegnies Granda y Juan Gabriel Valdés, de Perú y Chile respectivamente, quienes señalaban, el 13 de noviembre del año 1999, que los problemas pendientes entre ambos países, eran cosa del pasado. Ello, con motivo de la suscripción de la denominada Acta de Ejecución del Tratado de Lima de 1929, y su Protocolo Complementario de 1930, los cuales poseían cláusulas que no habían sido debidamente implementadas por las partes. Pero incluso con ello, las partes daban claras muestras de un cambio estructural en la relación, tomando en cuenta aspectos como una naciente migración de población peruana a Chile, particularmente en la segunda mitad de la década de 1990 y, en el plano político, por la primera visita oficial de un mandatario peruano a Chile, el cual fue el caso de Alberto Fujimori, el mismo año en que se suscribió el Acta de Ejecución.

Sin embargo, aquellas declaraciones y situaciones no fueron un real reflejo de un eventual cambio estructural en la relación, lo cual se evidenció principalmente por el establecimiento de la controversia por la delimitación territorial en el ámbito marítimo. En el año 2000, luego de la controvertida salida de Fujimori de la presidencia, el gobierno interino de Valentín Paniagua estableció

quejas formas ante Chile, a nivel de Cancillería, por diferentes problemas relativos a la delimitación territorial entre ambos países y, particularmente donde se intersecta la frontera marítima y terrestre. La respuesta oficial de Chile, más allá de señalar que dicho país se encontraba realizando acciones dentro de su propio territorio, fue contradictoria, ya que por un lado Chile señalaba que sus acciones se hacían dentro de su territorio, pero por otro, las acciones confirmaban una inseguridad de parte de determinadas instituciones a la hora de su accionar, particularmente ante la incerteza territorial. Cabe señalar, al respecto, que dicho percance diplomático fue conocido como el “incidente de la caseta” (Parodi, 2014; Rodríguez, 2009).

Lo anterior derivó, luego del advenimiento a la presidencia de Perú de Alejandro Toledo, en una manifestación clara de que, por las propias acciones de las autoridades chilenas, en una carencia de certeza sobre determinados puntos fronterizos, dentro de los cuales se encontraba, de manera explícita, la frontera marítima, y como consecuencia de aquello, el punto de la frontera terrestre y marítima. El discurso de las partes, en una directa comparación sobre estos temas en particular, es posible analizarlo sobre la base de las propias acciones que ambos países realizaron para reafirmar y argumentar una u otra determinada posición. En este plano, tanto la propia aseveración en el discurso oficial peruano sobre la no existencia de un límite marítimo, y las acciones del lado chileno, dan cuenta de una mantención y prolongación de los intereses peruanos por sobre los chilenos, estos últimos consecuencia de la poca certeza y de acciones contradictorias. Un claro ejemplo de ello fue que ya una vez instalado en la agenda el tema de la delimitación marítima, fue por medio del reclamo peruano, que Chile tuvo que corregir los nuevos límites de la recién creada provincia, limítrofe con el Perú, de Arica-Parinacota. Con ello, se daba un claro respaldo, en los hechos, al argumento peruano (Rodríguez Cuadros, 2007).

Pero más allá de las consecuencias jurídicas y políticas de aquella controversia, especialmente la de la frontera marítima, no solamente influenció en la forma en que se gestionó la relación política entre ambos países, sino que decantó en la manera en cómo ambas sociedades comenzaron a relacionarse. Los problemas en el aspecto político dieron como resultado un direccionamiento del discurso oficial en el discurso popular sobre “el otro”, ya sea para el caso de Chile como para el de Perú.

Lo anterior, si bien puede ser presentado incluso a modo de hipótesis, se efectúa sobre la comparación directa de la última década del siglo XX, o incluso con varios pasajes de aquella centuria, en donde, a pesar de que se generaron intercambios negativos entre las partes, principalmente dentro de los ámbitos político y militar, las sociedades no debatían sobre problemáticas relacionadas

con las propias culturas, o incluso no evidenciaban la presencia “del otro” en los ámbitos sociales inmediatos. Sin embargo, el punto de diferencia radica en que en el siglo XXI, tanto la propia manifestación de la migración peruana a Chile, la presencia de capitales chilenos en sectores relevantes de la economía peruana, e incluso las apreciaciones encontradas entre temas, en un principio totalmente diferentes como los son el pisco y las percepciones en temas de Fuerzas Armadas, son parte de un conjunto más amplio que se desarrolló por medio del discurso de la controversia marítima (Robles, 2006; Parodi, 2014).

La consecuencia de aquel proceso, que incluso se puede evidenciar hasta en la actualidad en otros sentidos, tuvo su principal manifestación en la demanda interpuesta por Perú, en contra de Chile, en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el año 2008. Este acontecimiento, pese al propio discurso de las autoridades en lo relativo a las “cuerdas separadas”, es decir, el tema de La Haya por un lado y las relaciones económicas y comerciales por otro, no tuvo un efecto como tal (Rodríguez, 2014). La totalidad de la relación, como bien se evidenció en su momento con los temas sociales mencionados, se vio afectada mientras se llevaba a cabo el proceso judicial internacional. Pero incluso la temática va más allá, debido a que luego del fallo emitido el año 2014, los temas territoriales siguieron siendo motivos de separación y declaraciones cruzadas, particularmente por el punto en el cual la frontera marítima y terrestre se tocan, más conocido como el “triángulo terrestre”.

Pero lo relevante del propio caso en cuestión no necesariamente pasa por la obtención de un espacio territorial, sino que por el propio simbolismo y la representación que dicho territorio posee, tanto para Chile como para Perú. En este caso, el territorio en el sentido material, si bien es importante, más relevancia se aprecia en el ámbito simbólico, el cual es el propio espacio en donde se debaten y confluyen gran parte de los temas expuestos, y es donde es posible apreciar el propio valor del discurso, así como también su propia complejidad, a la hora de representar el propio territorio para las partes.

## **Geopolítica crítica en la relación**

Para considerar la vinculación que se da entre la relación bilateral señalada y la geopolítica crítica, se deben considerar los elementos y categorías conceptuales tratadas. Así, tomando la perspectiva de la geopolítica formal y práctica, se visualiza una dualidad en lo relativo al discurso territorial, y particularmente hacia cómo se comprende la posición de la contraparte. Desde la visión de la geopolítica práctica, el discurso chileno sobre el problema territorial se estableció, en un principio, como un reclamo aislado, debido a que no se encontraba

en la agenda de temas planificados con la contraparte (Leyton, 2007), lo que era sustentado, además, por la suscripción del Acta de Ejecución, donde el propio canciller del Perú de la época reconocía la no existencia de otros conflictos territoriales entre ambos países (Rodríguez, 2004). Mientras que, desde la geopolítica formal, el discurso de la academia chilena señalaba que el problema de la delimitación marítima no era nuevo, pero que respondía principalmente al regreso de elementos nacionalistas de Perú a la conducción política del país, luego del período de Fujimori (Artaza, 2007).

Desde la perspectiva peruana, la geopolítica práctica reconoció la existencia de aspectos territoriales pendientes, tratando de establecer canales políticos, militares y diplomáticos para resolver aquella controversia. Por ende, el territorio no se consideraba, desde la visión oficial, como un asunto inmutable o apto de revisión, pero siempre desde una perspectiva jurídica (Robles, 2006). Esto era respaldado por el proceso político que vivía el país, donde se descubrieron múltiples actos de ilegalidad y corrupción en las acciones del gobierno de Fujimori (Murakami 2012, 49), por lo que lo pactado por el Estado de aquel período era objeto de revisión. Y desde la visión de la geopolítica formal, se evidenció la necesidad de contemplar dicha controversia como uno más de los problemas que se tenían pendientes, o que incluso se comenzaban a generar, los cuales poseían una profunda raíz social (Flórez, 2007). Por ende, el territorio, si bien tenía un valor material, se le asociaba en mayor medida con factores simbólicos.

Pero este último elemento discursivo se evidencia en ambas partes, como una forma de argumentar las decisiones que se debían tomar hacia la contraparte. Mientras que por el lado chileno se generaba e institucionalizaba el discurso del “revanchismo peruano” (Milet, 2005), por el lado peruano se apreciaba el discurso del “expansionismo chileno” (Parodi, 2014). Ambas partes consideraban la posición de la contraparte como el principal argumento, el cual era eminentemente discursivo y simbólico, para reforzar sus políticas en la relación bilateral, principalmente en el ámbito político, militar y social. Aquello generó una competencia en la cual el aspecto territorial cobraba una importancia que iba más allá del objeto en discusión, y se ampliaba a otras esferas de la relación bilateral (Cavieres, 2014).

Aquella perspectiva de competencia es posible de entender desde la categoría de los códigos geopolíticos, considerando que aquello significa establecer un posicionamiento hacia el exterior tanto del propio Estado, como también hacia los actores que pueden ser considerados como aliados o rivales. Con ello, el territorio no solamente era valorizado tanto como un factor material como simbólico, lo que condicionaba la manera en cómo ambos se consideraban mutuamente, y cómo se proyectarían a un área geográfica particular. Lo material

viene dado por el posicionamiento que la eventual nueva frontera marítima daría a los puertos del extremo norte de Chile y extremo sur del Perú, en un condicionamiento de competencia entre ambos países. Esto se evidenció en los propios discursos oficiales de “país puente” y “país pivote”, esgrimidos por Chile y Perú, respectivamente (Cabrera, 2010, 100-101).

La visión de los elementos simbólicos se genera como consecuencia de lo anterior; es decir, producto de aquella competencia, la categorización de aliado/rival se produce de manera clara. El problema, como bien señala Flórez, es que dicha competencia se traslada a los más diversos planos y segmentos de la sociedad, lo que refuerza una posición de conflicto entre las partes (Flórez, 2007). Es por ello que los elementos simbólicos, producto de aquella representación, salen a la luz, condicionando e influenciando la forma en que se genera una buena parte de los intercambios entre ambas sociedades. Sin embargo, aquel punto fue considerado dentro del discurso político de ambas partes, lo que dio como resultado la separación de agendas dentro de la relación bilateral: por un lado, los elementos comerciales, y por otro, la controversia por el límite marítimo (Cabrera, 2011).

Como forma de complementar lo mencionado, lo que José Miguel Flórez denomina como “el problema”, puede ser aplicado tanto a las realidades sociales de ambos países, y se da cuando la visión “del otro” establece parámetros de conflicto. Así es como el propio autor señala que:

... no es principalmente en los fueros del Estado que transcurre el “problema chileno”. Es más bien en la calle, en las escuelas, en los pueblos y en las plazas en donde Chile se convierte en un problema para los peruanos. (Flórez, 2007, p. 402).

En este caso, si bien el autor aplica y explica el fenómeno dentro del plano de la sociedad peruana, también aquello puede ser replicado para el caso chileno, como una forma de establecer parámetros sobre los cuales la relación se vuelve un proceso, ante todo, social. Un claro ejemplo de aquello es la relación que se posee, principalmente a nivel social, con el tema del pisco, o en la propia educación. Por ende, la importancia del discurso, tanto como instrumento generador de eventuales realidades, como también de herramienta que dirige y encauza visiones, determina fuertemente los comportamientos que adquieren los Estados en el ámbito de su política exterior y, por directa consecuencia de aquello, la forma en que representan “al otro”, como también al territorio sobre el cual poseen algún grado de interés. Y como bien plantea Farid Kahhat:

... en el Perú son recurrentes las alusiones al imperativo planteado por Diego Portales, según el cual el Estado chileno debería asegurar para sí una posición de predominio en el Pacífico sur [y] en el caso de Chile, la desconfianza tiene su origen en la presunción de que el peruano es un Estado irrendentista, que jamás aceptará como un hecho consumado la pérdida territorial que sufriera durante la Guerra del Pacífico (Kahhat, 2006, p. 7).

Esta concepción, de que la historia posee un rol cuasi irreversible y absoluto, es lo que determinaría la concepción del territorio como algo invariable y único, lo que no es posible de sostener en el presente siglo XXI, especialmente cuando el grado de interdependencia económica e intercambio social se profundizan cada vez más.

## Conclusiones

La relación chileno-peruana puede clasificarse, a lo largo del escrito, como un juego de subjetividades, en donde la percepción mutua pasa a tener un lugar central dentro de la totalidad de la relación. Pero incluso en este punto, la subjetividad requiere un determinado grado de objetividad: los problemas que aún se tienen y la necesaria solución. Y en este punto, la realidad no necesariamente se basa en un discurso pesimista y absoluto, como generalmente se presenta en el ámbito oficial de las relaciones entre ambos países. Inclusive, es posible evidenciar una maximización de los aspectos negativos y una minimización de los positivos, estos últimos como la mayoría de los sucesos presentes en la relación.

Pero existe un elemento que necesariamente debe recalcar, y es la utilización del discurso negativo, principalmente en el ámbito político, como una forma de mantener la conflictividad en la relación. Y, en este punto, no se puede dejar de lado que cada país posee una gran cuota de responsabilidad, debido a que, si efectivamente se desea lograr una solución real a los problemas tanto históricos como políticos y sociales que se dan entre ambos países, la solución no pasa por un tema puntual, sino estructural. Asimismo, la cantidad de actores involucrados no solamente puede ser político, sino que en la totalidad de los niveles en que pueden existir problemas.

Y si bien aquello es parte de un proceso de gran complejidad, principalmente por el grado de duración en el tiempo, y por la propia colaboración de las partes, también pasa a ser un verdadero desafío, en el sentido de que como todo proceso de paz, aquello no puede realizarse en el corto o inmediato plazo. Pero para lograr lo señalado, necesariamente se requiere el direccionamiento y voluntad de las partes, especialmente en el ámbito político. Así, el desafío

no solamente es dejar de lado aspectos que podrían identificarse como parte de la identidad nacional, sino que también tener una visión hacia el futuro realista y pragmática.

Es decir, un país no deja de ser menos si algún emblema o nombre de alguna unidad militar cambia, si es que esa unidad hace una remembranza directa al pasado conflictivo. Es por ello que, a modo de conclusión, se rescatan las palabras que alguna vez dijo el Presidente Alejandro Toledo cuando fue consultado sobre la relación bilateral: “Lo que tenemos que hacer es mirarnos a los ojos, sin hipocresía”. Tal vez ahí este la principal complejidad y el mayor desafío a superar.

## Referencias

- Agnew, John. (2013). The Origins of Critical Geopolitics. En *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics* (15-27). Londres: Ashgate Publishing.
- Agnew, John y Muscará, Luca. (2012). *Making Political Geography*. Londres: Rowman & Littlefield Publishing.
- Artaza, Mario. (2007). Las relaciones entre Chile y Perú: Una vecindad difícil. En *Nuestros Vecinos* (417-422). Santiago: RIL Editores.
- Cabrera, Lester. (2010). Chile-Perú: Discursos contrapuestos y sus manifestaciones geopolíticas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 38, 95-104.
- Cabrera, Lester. (2011). La controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú: Construcción y aplicación de un discurso geopolítico. *CONfinés, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 14, 101-128.
- Cavieres, Eduardo. (2014). *El fallo de La Haya. Una mirada hacia el futuro*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Dalby, Simon. (1990). *Creating the Second Cold War. The Discourse of Politics*. Londres: Pinter Publishers.
- Flint, Colin. (2006). *Introduction to Geopolitics*. Nueva York: Routledge.
- Flórez, José Miguel. (2007). El viaje interior. La dinámica social peruana y el “problema chileno”. En *Nuestros Vecinos* (399-415). Santiago: RIL Editores.
- Kahhat, Farid. (2006). Las relaciones entre Chile y Perú en el ámbito de la seguridad: Entre la cooperación y la desconfianza. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), 3-16.
- Kahhat, Farid. (2007). *Tras la Guerra Fría. Mentalidad militar y políticas de seguridad en Sudamérica*. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú.
- Kelly, Phil. (2006). A Critique of Critical Geopolitics. *Geopolitics* 11, 24-53.
- Leyton, Cristian. (2007). *Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación*. Santiago: ANEPE.
- Milet, Paz. (2005). Chile-Perú: Las raíces de una difícil relación. *Estudios Internacionales*, N.º 150.
- Murakami, Yusuke. (2012). *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- O'Tuathail, Gearoid y Dalby, Simon. (1998). Introduction: Rethinking geopolitics: towards a critical geopolitics. En *Rethinking Geopolitics* (1-15). Londres: Routledge.
- O'Tuathail, Gearóid. (1996). *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- Parodi, Daniel. (2014). *Conflicto y reconciliación. El litigio del Perú contra Chile en la Corte de La Haya (2008-2014)*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Robles, José. (2006). De la disuasión a la cooperación: Dos siglos en la relación Chile-Perú. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), 31-50.
- Rodríguez Cuadros, Manuel. (2007). *Delimitación marítima con equidad. El caso de Perú y Chile*. Lima: Peisa.
- Rodríguez Elizondo, José. (2004). *Chile-Perú: El siglo que vivimos en peligro*. Santiago: Ediciones La Tercera Mondadori.
- Rodríguez Elizondo, José. (2009). *De Charaña a La Haya. Chile, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú*. Santiago: La Tercera Ediciones.
- Rodríguez Elizondo, José. (2014). *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. Santiago: Ediciones El Mercurio – Aguilar.

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA  
 Y SU VINCULACIÓN CON LOS  
 CONDICIONAMIENTOS INTERNOS  
 EN EL SIGLO XXI

*THE ARGENTINE FOREIGN POLICY AND ITS LINKAGE  
 WITH THE DOMESTIC INFLUENCE  
 IN THE TWENTY-FIRST CENTURY*

María Cecilia Miguez\*

**RESUMEN:**

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se destacaron por su creciente alejamiento de los Estados Unidos, su acercamiento a países de la región sudamericana y la apuesta por un nuevo orden regional, la profundización de los vínculos con China y con Rusia, la participación de alto perfil en diversos foros internacionales y la insistencia en el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. Este artículo desarrolla las características de esa política internacional. Tiene como objetivo describir la política exterior de los gobiernos del Frente para la Victoria que se sucedieron entre 2003 y 2015, con la intención de inscribir dicha política en el marco de una serie de transformaciones económicas y políticas internas. Pretende entender la política exterior desde un enfoque histórico que permita relacionarla con tensiones y debates en el seno de la sociedad civil y, por lo tanto, con expresión en el Estado.

**Palabras clave:** política exterior argentina; condicionantes internos; siglo XXI; potencias mundiales; Mercosur; China.

**ABSTRACT:**

The governments of Nestor Kirchner and Cristina Fernandez were highlighted by its growing distance from the United States, its approach to countries of the South American region and the bet on a new regional order, strengthen relations with China and Russia, higher-profile participation in various international forums and its insistent claiming for Falkland Islands' sovereignty. This article develops the characteristics of that international policy. It aims to describe the foreign policy of Frente para la Victoria's governments occurred between 2003 and 2015, with the intention to inscribe the politics mentioned above in a context marked by a series of economic and political internal transformations. It tries to acknowledge foreign policy from a historical perspective that allows to relate it with tensions and debates within the civil society, and therefore, with expression over the State.

**Keywords:** Argentine Foreign Policy; internal influence; the twenty-first century; global powers; Mercosur; China.

- Doctora en Ciencias Sociales, Investigadora de CONICET, Argentina. Correo electrónico: [mmccmiguez@gmail.com](mailto:mmccmiguez@gmail.com)

## Introducción

No fueron pocos los cambios del siglo XXI para Latinoamérica y para Argentina. Las modificaciones del balance del poder mundial fueron una de las causas que los posibilitaron, pero no la única. Los factores internos nacionales y regionales también constituyen variables de peso a considerar para explicar un período que tiene su especificidad.

Entre las modificaciones del escenario mundial se contaron: la estrategia de “guerra preventiva” de los Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001; el ascenso de China; la valorización de las *commodities* agrícolas y materias primas en general a partir de 2003 y hasta la crisis de 2008, y la consecuente mejora de la situación de los países exportadores como Argentina; la recesión y la crisis financiera en los Estados Unidos y en Europa, y sus consecuencias; y el nuevo rol de países como Brasil, Rusia, India y Sudáfrica, que pretenden coordinar posiciones y acciones como nuevos protagonistas en el escenario político internacional.

Desde 2003 en adelante, se asistió a un escenario particular en América Latina. En el nuevo siglo, y luego del gran período de movilización y auge de luchas sociales, llegaron al poder gobiernos de otro signo político que, en distinto grado y sentido, respondían a esa demanda popular a través de cuestionar, revertir o atemperar las consecuencias del paradigma neoliberal. En general, ello se tradujo en un nuevo impulso al rol del Estado en las políticas económicas y sociales. La región vivió un inusitado período de comunión en función de la apuesta por un nuevo orden más justo e inclusivo para los países latinoamericanos. La coincidencia entre líderes políticos – Hugo Chávez en Venezuela (1999), Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Cristina Fernández en Argentina (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Daniel Funes en El Salvador (2009)- fue también un factor de peso que marcaría la primera década del siglo. Se abrió una etapa de gobiernos que, distanciándose del neoliberalismo o confrontándolo, se dirigieron a sus sociedades desde un discurso antiimperialista, retomando una tradición latinoamericana.

En la Argentina, la presidencia de Néstor Kirchner fue escenario de modificaciones en el plano interno; pero en forma estrechamente vinculada con la política exterior y en la estrategia de inserción internacional, especialmente a partir de 2005. La cuestión de la autonomía como afirmación del interés nacional volvió a ocupar un lugar relevante, sin duda desde el discurso, y luego cobraría forma en algunas medidas, pero con limitaciones. En cierto modo, en el plano

de la política exterior también fueron incorporadas demandas provenientes del proceso de movilización social y político previo (Míguez, 2013, p. 253).

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández –en términos políticos y diplomáticos– se destacaron por su creciente alejamiento de los Estados Unidos; su acercamiento a países de la región sudamericana y la apuesta por un nuevo orden regional; la profundización de los vínculos con China y con Rusia; la participación de alto perfil en diversos foros internacionales y la insistencia en el reclamo por la soberanía de las islas Malvinas. Ello constituye, sin lugar a dudas, una transformación respecto de la última década del siglo XX, recordada por el inefable alineamiento automático de Carlos Menem (1989-1999) –las famosas “relaciones carnales”–, y la relación “madura” con los Estados Unidos de Fernando De la Rúa (1999-2001).<sup>1</sup>

Este artículo tiene como objetivo describir la política exterior de los gobiernos del Frente para la Victoria que se sucedieron desde 2003, con el objetivo de inscribir dicha política en el marco de una serie de transformaciones económicas y políticas internas. Pretende entender la política exterior desde un enfoque histórico que permita relacionarla con tensiones y debates en el seno de la sociedad civil y, por lo tanto, con expresión en el Estado.

Tal como los desarrollan Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino (2016), el kirchnerismo mostró rasgos de continuidad con el modelo que lo precedió, pero enmarcado en una forma de Estado distinta, basada en nuevas relaciones de clase y un nuevo bloque social y político. Luego de la crisis social económica y política de 2001, sustentó un proceso de recomposición sistémica reponiéndole al Estado un papel central en la conducción del ciclo económico y promoviendo la creación de empleo y la ampliación del consumo, con políticas sociales masivas. Ello construyó la base de lo que esos autores consideran su apuesta hegemónica: “un pacto por el empleo y el consumo” (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2016).

La hipótesis central es que ese pacto en el orden interno tuvo como correlato la diversificación de las relaciones internacionales y la reorientación de las alianzas estratégicas en algunos de los países del Cono Sur, que operaron como plataforma para las políticas de autonomía o para el distanciamiento respecto de la potencia del Norte, aunque reproduciendo vínculos centro-periferia, como en el caso de China. Es decir, que la impugnación al neoliberalismo no solamente devino en una recomposición del bloque en el poder<sup>2</sup> sino en nueva forma de

1 Para un análisis sobre esos periodos ver Míguez (2013)

2 Este concepto “indica así la unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clase dominantes, en su relación con una forma particular del estado capitalista” (Poulantzas, 1973: 303).

Estado, con más autonomía relativa, donde se expresaron contradicciones que permitieron la aplicación de políticas con mayor margen de autonomía en el plano internacional. Los rasgos de dependencia estructural que perduraron fueron resquebrajando el consenso del nuevo modelo, mientras que las potencias predominantes del sistema internacional iniciaron directa e indirectamente, a través de sus socios locales, una presión para evitar el avance de las políticas que consideraron contestatarias.

## El Mercosur, la apuesta por un nuevo orden regional y las limitaciones

En el nuevo escenario del siglo XXI, se replantearon o surgieron estrategias de integración regional que apelaron a los ideales históricos de una América del Sur unificada. El Mercosur tuvo un nuevo impulso, modificando la lógica que le había dado impronta desde la firma del Tratado de Asunción. Las dirigencias políticas de los países que lo conformaron abandonaron la estrategia comercialista (Gudynas, 2005; Rapoport, 2008) y el espacio regional cobró una nueva impronta política en el marco de las transformaciones económicas operadas en el plano nacional. Durante la década de los 90, las empresas transnacionales beneficiadas con la liberalización comercial fueron las que forjaron, en gran medida, el diseño institucional del Mercosur (Katz, 2006, p. 36). En la etapa posterior, dos elementos se combinaron para el cambio: la opción neodesarrollista de las clases dominantes y de los empresarios en la Argentina y el Brasil, pero también la autonomía relativa del Estado, por donde emergieron demandas sociales subyacentes de carácter nacional. Podemos detectar, entonces, en el impulso al nuevo Mercosur, fuerzas “desde arriba”, remitidas a los intereses de las distintas fracciones dentro del bloque dominante como “desde abajo” (Kan, 2016) en términos de demandas sociales y políticas metabolizadas por el Estado e implementadas en función de su autonomía relativa (Tapia, 2009). Los grupos empresarios continuaron siendo los principales interlocutores del Estado en el proceso de integración (Giacalone, 2006), pero la recomposición del bloque dominante permitió una ampliación de la arena pública y de sus márgenes de mediación, en función tanto de las necesidades de legitimación como de la representación de corrientes políticas asociadas al pensamiento nacional<sup>3</sup>.

3 Se parte aquí de una definición poulantziana del Estado, que lo considera como “*la condensación material de una relación de fuerza entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de manera específica, en el seno del Estado*” (1978, pp. 154 y 159) que tiene resistencias propias, y un grado de autonomía relativa. Por estas razones, no puede ser visto como instrumento desprovisto de valoración y contenido al servicio del sector social que detenta su control. No es una arena neutral ni un árbitro imparcial, ya que en su propia estructura institucional se expresan tanto las conquistas de las clases subalternas resultantes de la lucha de clases, así como los conflictos entre los sectores dominantes.

En términos políticos, la Argentina participó activamente de las iniciativas por configurar un nuevo orden regional alternativo -Comunidad Sudamericana de Nacionales (CSN), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)- a aquel que predominara durante el neoliberalismo, rescatando la identidad latinoamericana, su tradición de lucha y, por lo menos desde lo discursivo –en algunos casos con más contundencia que en otros– el carácter antiimperialista de la lucha de los pueblos del continente.

El rol político de la Unasur se puso en evidencia en 2008 en la defensa del gobierno de Evo Morales, ese mismo año condenó el golpe contra el presidente de Honduras Manuel Zelaya en el mes de junio; en 2010 fue protagonista en la resolución del conflicto diplomático desatado entre Venezuela y Colombia<sup>4</sup>, se pronunció rápidamente frente los intentos destituyentes de la policía ecuatoriana contra el presidente Correa y, en junio de 2012, se posicionó duramente contra el golpe parlamentario contra Lugo en Paraguay. En este sentido, el alineamiento pro latinoamericano implicó un desafío planteado desde el Estado, a partir de su mayor margen de maniobra, de su capacidad de autonomizarse de los intereses directos de las fracciones burguesas (Thwaites Rey y Orovitz, 2016).

Sin embargo, ese particular escenario de la primera década fue variando y mostró su limitación. México, Colombia, Chile y Perú formaron en 2011 un nuevo bloque regional, la Alianza Pacífico (AP), cuyo acuerdo marco se selló en junio de 2012. Se trata de cuatro países que ya tienen tratados de libre comercio (TLC) con grandes potencias hegemónicas del sistema internacional – con Estados Unidos, con la Unión Europea, con China, etc.) y que vienen profundizando modelos extractivos orientados a la exportación de productos primarios. Costa Rica, Panamá y Guatemala se encuentran en proceso de adhesión<sup>5</sup>.

Estados Unidos es actualmente observador, y pretende reflotar su fallido ALCA, hasta ahora sin el Mercosur. El frente latinoamericano se encontraba para 2015 profundamente dividido, teniendo en cuenta que Estados Unidos había conseguido reavivar su estrategia comercial y que ha avanzado en la militarización

4 Cabe recordar que el 22 de julio Caracas decidió la ruptura diplomática entre ambos países, en rechazo a acusaciones desde Bogotá sobre la supuesta presencia de guerrilleros en tierras venezolanas

5 Dado que uno de los requisitos para formar parte de la alianza es tener acuerdos comerciales con todos sus miembros, Panamá gestiona por separado, tanto con México como con Colombia, tratados de libre comercio. Costa Rica es observador desde 2014, sin embargo, existen aún reticencias internas para su incorporación, en particular debido a la oposición de sectores agroproductivos que podrían verse perjudicados. Guatemala demostró su interés en ingresar desde 2013, y tiene el apoyo de Chile y Colombia. Sin embargo, diferencias políticas y de cuestiones arancelarias con Perú han retrasado su adhesión.

de la región, a través de la proliferación de bases militares, ejercicios conjuntos con ejércitos nacionales, etc.

La situación dentro del bloque del Cono Sur comenzó a mostrar sus contradicciones en forma explícita a partir del estancamiento de la economía brasileña y de la prioridad otorgada por el gobierno argentino a la dinámica económica interna. El impulso “desde arriba”, en contexto de la crisis internacional mundial, se fue complejizando, al paso que se esbozaban otras líneas de contradicción principal. Los empresarios vinculados a los proyectos neodesarrollistas optaron por una alianza de clases que pugnara por reducir el margen de autonomía del Estado. Es decir, por la coincidencia entre función y forma del Estado<sup>6</sup>. Coincidimos con Orovitz Sanmartino (2009) cuando explica que en el caso del kirchnerismo, a diferencia del neoliberalismo de la década de 1990, no coinciden forma y función del Estado. Y que “lo que caracterizó el cambio en la forma de Estado del paso del neoliberalismo al neodesarrollismo es la metamorfosis de tres niveles complementarios del aparato de Estado: la relación de fuerzas, las instituciones en que ellas cristalizan y las ideologías que le dan legitimidad” (p. 240).

Así, el “consenso por el empleo y el consumo” que había impulsado la integración como un espacio de autonomía, derivó en nuevas fracturas y presiones por parte de las clases dominantes, tanto las del empresariado beneficiado por el modelo neodesarrollista como los sectores vinculados a la exportación de bienes primarios (agroexportación, minería, petróleo). En un contexto de crisis económica mundial y de nueva avanzada de las potencias en la región para recuperar predominio político y económico, se tejieron alianzas entre las fracciones de las clases dominantes, en su mayoría transnacionalizadas, para modificar las condiciones de acumulación y terminar con las bases de dicho consenso. Ello se tradujo en una posición cada vez más dura y sistemática de grandes corporaciones brasileñas en contra del Mercosur, ya que impedía el acercamiento a los países de la AP, firmar un acuerdo con la Unión Europea en forma separada (algo que la propia UE descartó) y sumarse a quienes firmarían luego el Acuerdo Transpacífico (TPP) (Míguez y Crivelli, 2015).

Asimismo, los gobiernos de los países más grandes del Mercosur y sus potenciales aliados –Bolivia y Ecuador– sufrieron la embestida constante de grandes

6 El Estado es, para la teoría marxista de Poulantzas, la forma de una relación social signada por la lucha de clases que es dinámica y se transforma a lo largo de la historia. Sin embargo, teniendo en cuenta la constante dinámica de las relaciones de fuerza sociales y las contradicciones políticas que se expresan como tendencias en el seno del estado, la función del Estado adquiere formas diversas, que incluso pueden estar en relativa contradicción con la función. La forma del Estado es un concepto que alude tanto a las características de las instituciones que forman aparatos del Estado, como a las acciones que, consideradas en forma conjunta, conforman y delimitan la función del Estado (Bonnet y Piva, 2010, p. 182).

corporaciones económicas y mediáticas, y élites de derecha liberal y conservadora para frenar procesos políticos que, con diverso grado, habían logrado mantener políticas de ampliación de derechos, distribución y pretendían reindustrializarse. En Argentina lograron imponerse a través de elecciones democráticas, mientras que en Brasil avanzaron primero presionando al gobierno y luego impulsando el juicio por *impeachment* a Dilma Rousseff, que terminó en su destitución.

## Vínculos nuevos: estrategia de pivote

Uno de los rasgos distintivos de la política exterior del período 2003-2015 fue la consolidación de las relaciones económicas y políticas con China, que han mostrado un crecimiento exponencial en distintas áreas. Se trata de un vínculo que ya es estratégico. Recordemos que China es el primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de México, Argentina y Venezuela. Su peso es importante, por lo tanto, tanto en el Mercosur como en la Alianza del Pacífico. Es además el principal prestamista de los países del continente, supera al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. En 2014, ese país prestó a la región 22.000 millones de dólares, aproximadamente 2.000 millones más que los citados organismos, en su mayoría dirigidos a Brasil, Venezuela, Argentina y Ecuador, asociados a las áreas de minería, energía e infraestructura<sup>7</sup>.

La relación bilateral entre Argentina y China comenzó a fortalecerse en 2004, luego del primer encuentro presidencial entre Néstor Kirchner y Hu Jintao, consolidando una tendencia que se expresaba desde principios de siglo: las exportaciones de soja hacia China se combinaban con un importante flujo de productos del país asiático, pero también con una corriente de inversiones orientadas a ferrocarriles, petróleo, hierro y soja (Laufer, 2009).

Los términos en los que se realizan las IED provenientes de China fueron cuestionados en varios casos. También creció la compra de activos financieros y se produjo el desembarco de empresas dedicadas al ensamblaje. Hasta ahora, el vínculo profundiza una inserción internacional basada en la venta de unos pocos productos primarios, con un creciente déficit comercial, reflejando una esquema de centro periferia. Asimismo, ha consolidado un importante sector dentro de las clases dominantes vinculado en forma de complementariedad subordinada a la potencia oriental y, por lo tanto, promotor de sus diversos modos de asociación.

7 Los datos son del informe China-Latin America Finance Database del Centro de Estudios Diálogo Interamericano de Washington <http://www.thedialogue.org/Home>

El acuerdo marco firmado entre ambos países en febrero de 2015 ratificó el avance de proyectos sobre infraestructura energética, cooperación espacial, minería, comunicaciones, ferrocarriles y finanzas (swap). En todos los puntos, está presente la tensión entre cuánto se beneficia la estructura económica nacional, y cuánto se ha atado a las compras de insumos, componentes clave, financiamiento, proveniente del gigante asiático.

Al mismo tiempo, el vínculo diplomático entre ambos países se ha profundizado. Han tenido relevantes coincidencias en los foros internacionales, tanto en el G20, el G77 + China y en la Organización de Naciones Unidas<sup>8</sup>. Entre las coincidencias más significativas se destacan: los acuerdos básicos de experiencias históricas vinculadas al colonialismo; el reconocimiento de los principios de no intervención e integridad territorial; la necesidad de introducir reformas al sistema de Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad en defensa del equilibrio geográfico y la representación de distintas culturas<sup>9</sup>; las propuestas de cambios a la arquitectura financiera internacional –modificación de la cuota– voto en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM).

Otro actor que ha comenzado a jugar más intensamente en las relaciones internacionales argentinas de las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner es la Federación Rusa. La llegada de Vladímir Putin al poder devino en un mayor acercamiento aún a la Argentina, que es uno de los socios privilegiados de la Federación Rusa en el continente. En 2012 ambos mandatarios se reunieron en oportunidad de la cumbre del G20 en los Cabos, pero el primer acuerdo para activar la relación bilateral se firmaría en la cumbre de San Petersburgo en 2013. Allí se incluyeron el área de hidroelectricidad y energía atómica.

A lo largo de 2014 y 2015, los presidentes de ambas naciones realizaron visitas oficiales donde se avanzó en convenios sobre energía nuclear, el sector hidroeléctrico, y el de gas y petróleo. La relación con la Federación Rusa cobró aún mayor carácter político, y en 2014 pudo observarse un claro acercamiento a través de decisiones políticas y diplomáticas. En abril de ese año, Argentina se

8 El Grupo de los 20 (G20) es un foro de 19 países, más la Unión Europea como bloque, que reúne desde 1999 a jefes de Estado, presidentes de bancos centrales y ministros de economía y finanzas. Lo conforman siete de los países más industrializados (G7) más Rusia, junto con once países recientemente industrializados de distintas regiones del mundo, entre los que se incluye Argentina. En cambio, el Grupo de los 77 (G77) constituye un mecanismo de concertación de los países en desarrollo para articular sus posiciones en las negociaciones económicas, sociales y presupuestarias, en el marco de las Naciones Unidas, surgido luego de la primera conferencia de la UNCTAD en 1964.

9 Cabe aclarar aquí que hubo diferentes estrategias de los países vecinos. Argentina forma parte del renovado *Uniting for Consensus*, movimiento liderado por Italia, que pretende contrarrestar las ofertas de los miembros del Grupo de los cuatro (Alemania, Brasil, India y Japón) por puestos permanentes dentro del Consejo de Seguridad de la ONU.

abstuvo de condenar la anexión de Crimea –hecho que derivó en la expulsión de Rusia del G8– en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por su parte, Rusia ha reiterado el apoyo histórico al reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas y también declaró el acompañamiento a Argentina en la negociación con los denominados fondos buitres<sup>10</sup>. Estas coincidencias son por lo menos aspiraciones de renovar un vínculo de larga data y relevancia para el país del sur.

Estos vínculos constituyeron un contrapeso político y, en el caso de China, una especie de pivote económico, como en el caso de las inversiones y los convenios de *swap*. Pero al mismo tiempo, sin la suficiente regulación, el vínculo puede desplegar únicamente la tendencia –que ya se ha evidenciado– a la reprimarización y el extractivismo. Los nuevos socios de esta etapa fueron objeto de la crítica de algunos sectores del *establishment*, incluso de parte de aquellos que han venido haciendo excelentes negocios con la venta de productos primarios a China. Por ello es necesario separar las cuestiones económicas de las políticas. La relación económica con China –comercial, productiva y financiera– vino para quedarse. Los intereses que la han promovido y que la han hecho una realidad cada vez más clara atraviesan diversos sectores y dirigencias políticas, desde los promotores de un modelo primario-exportador hasta los defensores de las posiciones neodesarrollistas. Sin embargo, en cuanto a los alineamientos políticos, distanciarse de aliados tradicionales como Estados Unidos y la Unión Europea fue considerado por sectores de la oposición política a los gobiernos kirchneristas en la Argentina, tanto el de Néstor Kirchner como los de Cristina Fernández de Kirchner, como un desafío estéril.

## **Las potencias occidentales: la relación con Estados Unidos y la Unión Europea**

A diferencia de la década de los noventa, cuando la mayoría de los países aplicaban las políticas neoliberales en forma relativamente uniforme, llegaron al poder gobiernos de nuevo signo político que, en distinto grado y sentido, comenzaron a cuestionar, revertir o atemperar las consecuencias del paradigma neoliberal. Los cambios políticos internos se entrelazan a su vez con las transformaciones en el escenario internacional, puesto que la posibilidad de diversificar las relaciones

---

<sup>10</sup> La denominación de fondo buitres refiere a un fondo de capital riesgo o fondo de inversión libre que invierte en una deuda pública de una entidad que se considera cercana a la quiebra, beneficiándose de prácticas especulativas. En el caso argentino, no se acogieron las distintas opciones de reestructuración de deuda exitosas, y litigaron contra el país. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se negó a pagar en las condiciones que dichos fondos solicitaban, pero con el triunfo de Mauricio Macri, realizó una gigantesca emisión de 15 mil millones de dólares para pagarles.

económicas internacionales se vio facilitada ante el aumento de la competencia entre los Estados Unidos, Europa y China por el predominio en la región.

Quizás el aspecto central que signó la relación del nuevo gobierno con los Estados Unidos fue la cuestión económica y, en particular, la problemática del endeudamiento en el contexto de la salida de la convertibilidad, la devaluación, el canje de deuda y finalmente el pago de 9.500 millones de dólares para cancelar toda deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero las confrontaciones políticas directas aparecieron prácticamente en la cumbre de Mar del Plata en 2005, donde se trataría la conformación del ALCA.

A partir de allí, la relación con Estados Unidos tuvo más tensiones. A pocos días de realizada la Cumbre de Mar del Plata, el gobierno norteamericano forjó la imagen del parentesco político de Kirchner con Chávez. A través de esta imagen, la Casa Blanca continuaría buscando debilitar internacionalmente a los gobiernos kirchneristas, con más fuerza durante los de Cristina Fernández, e identificar a Argentina como un país limitante de la democracia (Miranda, 2012).

En agosto de 2006, la Argentina rechazó junto con Brasil el pedido del Consejo de Seguridad de la ONU de envío de tropas al Líbano tras la intervención israelí. A partir del fracaso del ALCA, la estrategia de Estados Unidos fue la firma de Tratados de Libre Comercio, pero en forma separada, garantizando una vez más la balcanización de América. En 2008 fue reactivada la Cuarta Flota, una iniciativa de la Armada que data de 1950 y que tiene el objetivo de patrullar la región. Incluso ha intervenido en forma indirecta promoviendo o respaldando procesos de desestabilización económica y política e, incluso, directamente golpes de Estado.

Ya durante la presidencia de Cristina Fernández, el gobierno de Bush continuó entorpeciendo con el argumento de la inseguridad jurídica, el acceso a inversión extranjera directa (IED) orientada a la Argentina<sup>11</sup>. Los temas centrales de conflicto fueron los fallos del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) desfavorables a la Argentina, la demanda de los fondos buitres, el rol de Estados Unidos en la inminente negociación con el Club de París<sup>12</sup> y la intención de esa potencia de que el FMI monitoreara las cuentas macroeconómicas de la Argentina.

11 Para un análisis pormenorizado de este aspecto ver (Miranda, 2012).

12 El Club de París es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores conformado en 1956. Su función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. Las reuniones se efectúan en París de 10 a 11 veces al año y el presidente y vicepresidente de las sesiones son altos funcionarios de dirección de la Tesorería de Francia. En el mes de mayo de 2014, el gobierno argentino logró acordar con el Club de París un cronograma de pagos sin intervención del FMI, y en un contexto de constantes embargos trabados por las causas iniciadas por los fondos buitres.

En cuanto a la relaciones con la Unión Europea, la primera etapa del gobierno de Néstor Kirchner también estuvo signada por la reestructuración de la deuda, y la intención de normalizar las relaciones financieras con el Club de París. La crisis económica que tuvo su epicentro en el viejo continente impactó en una disminución de las relaciones comerciales en general. Sin embargo, la asociación estratégica con Brasil y en particular la integración regional en el ámbito del Mercosur constituyeron también un elemento de acercamiento a las relaciones con el bloque europeo. Recordemos que el rechazo al ALCA de 2005 fue expresión de corrientes diversas, entre ellas de los grupos empresarios vinculados a los negocios con la Unión Europea (Morgenfeld, 2006).

Estos capitales fueron afectados por la política económica de los gobiernos de Cristina Fernández, tanto por la reestatización de los fondos de pensión (AFJP) que se realizó en 2008, las retenciones a las exportaciones (ya que muchos se vinculan al negocio de la agroexportación), el congelamiento de las tarifas de servicios públicos y, finalmente, la nacionalización del 51% de las acciones de YPF y, por lo tanto, el retiro de Repsol del país en mayo de 2012. Las cuatro medidas citadas implicaron recortar en parte los enormes beneficios al capital extranjero y sus socios locales que posibilitó el neoliberalismo.

Las necesidades de los capitales europeos llevaron a relanzar en 2010 la firma de un acuerdo Mercosur-UE, planteado originalmente en 1999. La Argentina ha sido el país que más reparos puso a abrir su mercado, teniendo en cuenta las consecuencias negativas para su producción local. Ello llevó a la suspensión de las negociaciones hasta las elecciones presidenciales de 2015.

## **De la acusación de aislamiento al cambio de rumbo. Conflicto político y política exterior**

Los cambios políticos internos tuvieron un correlato en las posiciones ideológicas pro latinoamericanas, el renovado reclamo por la soberanía de las islas Malvinas y la participación en foros internacionales a favor de una mayor democratización del orden mundial. No se trata de cuestiones menores ni meramente de un ejercicio demagógico de legitimidad, sino de cómo se expresaron en la nueva forma de Estado los intereses de clases subalternas y corrientes ideológicas de carácter nacional.

En cuanto a las cuestiones referidas a la política económica, hubo en efecto una recuperación de resortes de la economía, como la recuperación del control sobre la emisión monetaria, sobre las tasas de interés, la supervisión de ingresos y egresos de capitales, el control sobre las tarifas públicas, nacionalización de

algunos de los servicios, y la recuperación de los aportes previsionales como instrumento económico público (nacionalización de las AFJP). Estos elementos fueron sustento de posiciones más autónomas en el escenario internacional. Sin embargo, gran parte de la estructura económica y de la inserción internacional continuó reflejando los vínculos dependientes y periféricos con tradicionales y nuevos socios. La recomposición del bloque en el poder que colocó a sectores exportadores industriales, agroexportadores y extractivos en su égida, pero acompañados por un sector vinculado a la sustitución de importaciones destinadas a mercado interno, reorientó los objetivos de la inserción internacional, pero no necesariamente en función de una mayor autonomía.

La posibilidad de contrarrestar el peso económico de una potencia utilizando los privilegios otorgados a otra –China o la Unión Europea en este caso– no ha funcionado por sí sola como motor de desarrollo económico nacional autónomo. En alguna medida, el kirchnerismo promovió la creación de nuevos grupos económicos que terminaron reproduciendo el mismo carácter de burguesía contratista o intermediaria. La estrategia denominada pendular, o de pivote, es útil en determinadas circunstancias esencialmente en aspectos políticos, pero en términos de desarrollo económico, no constituye en sí misma garantía de autonomía.

El período 2003-2015 combinó la continuidad y profundización de vínculos dependientes en algunos aspectos –sojización, concentración de la tierra, comercio exterior todavía orientado predominantemente a la exportación de pocos bienes primarios, Ley de Inversiones Extranjeras vigente desde la última dictadura militar entre otros– con medidas que implicaron cambios respecto de la inserción internacional, que expresaban los intereses de sectores vinculados al mercado interno y del polo del trabajo.

La dificultad de esa estrategia se evidenció cuando, a partir de 2008, las clases dominantes locales, atravesadas por su relación de subordinación directa o indirecta con los capitales extranjeros, se dispusieron a cuestionar no solamente el tipo de vinculación con las potencias tradicionales en función de sus negocios, sino también el tipo de forma de Estado, y el consenso basado en el empleo y el consumo, en defensa de sus intereses generales de clase en términos políticos.

Fueron los citados logros políticos de este nuevo mapa regional y la políticas de margen de autonomía las que generaron una alerta en las potencias predominantes y socios tradicionales de la región, en especial a partir de la crisis económica mundial. Lo hicieron sobre la base de las limitaciones de los gobiernos progresistas. Ello se reflejó no solamente en las presiones que esas potencias comenzaron a ejercer sino en la gran oposición de poderosos sectores internacionales y

locales. La campaña de desprestigio a la política exterior kirchnerista –así como a toda su política en general– fue feroz e inusitada. Esa conducta, fogueada por corporaciones de medios masivos de comunicación fue un rasgo relativamente común en los países que ensayaron políticas exteriores más autónomas.

La acusación de “aislamiento” fue el principal argumento utilizado, y respondió claramente a la distancia que el gobierno presentó respecto de los Estados Unidos en algunos aspectos. Pero no se condice con las relaciones internacionales de la Argentina que tuvieron un importante despliegue, con la región, con China, con los BRICS<sup>13</sup> en general, e incluso con las potencias tradicionales. El argumento del aislamiento ha ido cobrando diversos matices a lo largo de la historia argentina, y en especial desde la recuperación de la democracia. Fue y es caballo de batalla del liberalismo económico conservador que busca la asociación directa con las potencias hegemónicas del sistema internacional –que no siempre fueron las mismas en estos treinta años–. La historiografía liberal sostuvo la tesis del “aislacionismo argentino” para criticar toda la etapa del primer peronismo y la intervención estatal ampliada, así como las distintas versiones de autonomía en política exterior, que fueron interpretadas como desafíos absurdos que confrontaban particularmente con los Estados Unidos (Míguez, 2013).

Las elecciones de 2015 y su resultado abrieron paso a un nuevo gobierno que –a partir de las primeras señales emitidas a los centros de poder mundial- en el ámbito de la política exterior apunta a la reversión de los logros obtenidos en términos de autonomía y una vuelta a los vínculos de dependencia tradicional de la Argentina. Esa política internacional va de la mano con una importante modificación de cuestiones económicas centrales y de la forma de Estado. En las políticas aplicadas –importantísima devaluación, aumentos hasta del 1000% de las tarifas públicas, disminución del empleo público, eliminación de las retenciones a las exportaciones de bienes primarios (sector agroexportador, mineras y petroleras), pago a los fondos buitres, gran emisión de deuda– se refleja claramente una nueva orientación hacia el endeudamiento y la inversión extranjera, que pretende disminuir la inflación a través del achicamiento del gasto público, el ingreso de capital externo y la contracción de la demanda. García Delgado (2016) sostiene que “el poder volvió al poder”, en tanto “el poder corporativo y mediático, junto a una parte del estamento judicial se han aliado a la modernización de ruptura, al Estado de los CEO y a la posdemocracia”

13 BRICS es el acrónimo de una asociación de las cinco economías nacionales consideradas “emergentes” más importantes del mundo (Brasil, Rusia, India, China y desde 2010 Sudáfrica). En septiembre de 2006, los ministros de relaciones exteriores de Brasil, Rusia, India y China se reunieron en Nueva York en oportunidad de la Asamblea General de Naciones Unidas para acordar posiciones conjuntas. De allí en adelante se posicionaron en el escenario internacional con enfoques comunes.

(p. 16). En la actualidad, el Estado ha vuelto a ser ocupado en forma directa y sin mediación por los CEO de corporaciones transnacionales<sup>14</sup>.

La tendencia es la contraria a la del kirchnerismo en ese sentido, y se orienta a una “situación instrumental” del Estado (Zavaleta Mercado, 1990), donde se produce prácticamente una unificación del poder político con el de las clases dominantes, en detrimento de la autonomía relativa.

Actualmente, el gobierno de Mauricio Macri, nuevo presidente argentino, ha dado claras señales de sus intenciones de cerrar el acuerdo con la UE, así como de su acercamiento político, diplomático y económico con los Estados Unidos. En ello, la canciller de ese país, Susana Malcorra tiene amplias coincidencias con el canciller brasileño José Serra (profundamente crítico del Mercosur en los últimos años).

Respecto de los Estados Unidos, la visita de Barak Obama y el recibimiento del presidente argentino dan cuenta de la necesidad de recomponer la relación, algo que se manifestó rápidamente en reuniones y proyectos de acuerdo en el área de defensa –retomando el intercambio comercial en el área, por ejemplo, a través de la compra de armamento y lucha contra el narcotráfico– en particular en la Triple Frontera<sup>15</sup>. Por último, actualmente existen rumores de que en un acuerdo de cooperación militar firmado en el mes de mayo, Argentina ha accedido a un pedido histórico de los Estados Unidos –y resistido por los gobiernos desde el inicio del siglo– de establecer bases militares en Ushuaia y en Misiones<sup>16</sup>.

En cuanto a la región sudamericana, Argentina tomó medidas concretas de cambio: actualmente el país se integró como observador de la Alianza Pacífico, con elogios discursivos, así como los del presidente Macri a su par mexicano Peña Nieto en oportunidad de su visita reciente a Buenos Aires. La tendencia

14 Es el caso de Isela Costantini, de General Motors a Aerolíneas Argentinas, la propia canciller Susana Malcorra, ex IBM y Telecom Argentina, Juan José Aranguren (el más emblemático) ex Shell es el ministro de Energía y Minería, Gustavo Lopetegui, de LAN Argentina es el secretario de la Jefatura de Gabinete, Luis Caputo, ex Deutsche Bank está al mando de la Secretaría de Finanzas, Mario Quintana, del fondo Pegasus (Farmacity, Freddo y Musimundo) es secretario de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete.

15 Es la denominación del territorio compartido entre Argentina, Brasil y Paraguay. La zona incluye tanto la ciudad misionera de Puerto Iguazú, como sus vecinas Foz do Iguazú, en Brasil, y Ciudad del Este, en Paraguay, a las que se suma la también paraguaya Presidente Franco.

16 En el mes de mayo, y luego de la visita de Obama a la Argentina, una delegación del Ministerio de Defensa viajó a los Estados Unidos para la firma de un acuerdo de cooperación cuyo contenido está aún debatiéndose, en tanto el 4 de agosto terminaría de sellarse en oportunidad de la llega al país de John Kerry. “Preocupación por la posible instalación de bases militares estadounidenses en la Triple Frontera y Ushuaia# Política Argentina. 27 de julio de 2016. (Pilosoph, I; 2016 )

parecería entonces ser la de modificar las condiciones de asociación de los países del Mercosur, retro trayéndolo a una zona de libre comercio.

Los cambios políticos producidos en Argentina y Brasil también condicionan el devenir de este proceso de integración, que durante la primera década y media del siglo XXI había abandonado su carácter de mera plataforma de ingreso en la globalización. Ello genera nuevos conflictos políticos, como la actual disyuntiva por la asunción de Venezuela como país presidente del bloque. Hoy, los dos países que fueron aliados de Hugo Chávez en el no al ALCA son, junto con Paraguay, los que impugnan ese traspaso<sup>17</sup>.

## Conclusiones

A lo largo del artículo se han abordado las características principales de la política exterior de los gobiernos del Frente para la Victoria que se sucedieron entre 2003 y 2015. En los distintos apartados se desarrolló la vinculación entre una política con márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos, nuevos vínculos complejos con China y una renovada identidad política regional, con un proyecto económico de tipo neodesarrollista que incorporó demandas sociales insatisfechas generadas por las políticas neoliberales de la década de 1990.

Se considera, a partir de lo expuesto, que la política exterior argentina debe ser entendida en el marco de los rasgos generales del ciclo de impugnación al neoliberalismo y que, por lo tanto, la política interna fue un fuerte condicionante para el devenir de las relaciones internacionales<sup>18</sup>.

El kirchnerismo reflejó una nueva forma de Estado que recuperó un rol activo en la formulación de la política exterior, donde se expresaron tanto las contradicciones y pujas entre distintos sectores de las clases dominantes como la necesidad de responder a las necesidades de amplios sectores sociales disconformes con la etapa precedente.

La distancia respecto de los Estados Unidos se evidenció en episodios concretos, como el no al ALCA, el rechazo a la injerencia indirecta a través de los ejercicios y bases militares, el conflicto por los “fondos buitres”, entre otros. En

17 “El Mercosur está sin presidente” Diario Página/12, 2 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-305763-2016-08-02.html>

18 Twaites Rey (2015) ha definido este período como “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (CINAL), para nombrar ese heterogéneo panorama de políticas heterodoxas que se caracterizó por un Estado que recuperó para sí capacidades infraestructurales (Mann, 1991/2006) y que amplió los niveles de mediación entre los intereses de las fracciones de la clase dominante y la escena política.

el caso de la UE, Argentina fue el país que más reparos puso, defendiendo su política de restricción a las importaciones y de protección a las industrias locales<sup>19</sup>. Hoy encabeza su impulso. La relación con China y con Rusia fue utilizada como contrapeso político y el espacio regional fue privilegiado como escenario genuino de inserción internacional autónoma, algo que la coincidencia entre los líderes políticos posibilitó en gran medida. Todo ello redundó en una política de mayor perfil en foros internacionales y en un renovado reclamo por la soberanía de las islas Malvinas.

La asunción de Mauricio Macri en diciembre de 2015 como presidente de la Argentina ha derivado en un rápido cambio de rumbo de la inserción argentina en la región y en el sistema internacional. Ello también da cuenta de la profunda relación entre el proyecto político y económico interno, y la orientación internacional que el Estado lleva adelante. En la actualidad, el poder social (sectores económicos predominantes) coincide con el poder político (gobierno) de un modo inédito y ello se aprecia fácilmente en la composición de los ministerios y en las medidas de política económica adoptadas.

En síntesis, la estrategia de inserción internacional no puede comprenderse en forma separada del contradictorio devenir del proyecto económico y político interno. Tal como se ha visto, el rumbo y los vaivenes de la política exterior son el correlato de un modelo de desarrollo intensamente disputado y, por lo tanto, de la compleja trama de conflictos políticos que parecen profundizarse en la región.

---

19 El equipo económico comandado por el exministro de Economía del gobierno de Cristina Fernández Axel Kicillof y por su colega de Industria Débora Giorgi, proponía como mínimo un plazo para comenzar a reducir los aranceles de importación que llegaba a siete años, según el tipo de bienes en juego. Ello sin contar el rechazo a todas las cláusulas consideradas OMC plus.

## Referencias

- Bonnet, Alberto y Piva, Adrián. (2010). El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de Estado a partir de la crisis de 2001. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.
- García Delgado, Daniel. (2016). La modernización del Estado. El poder vuelve al poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 6, pp.13-17.
- Giacalone, Rita. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: Una alianza entre izquierda y empresarios. *Nueva Sociedad*, 202, pp. 74-86.
- Gudynas, Eduardo. (2005). El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: Insuficiente y confuso. *Observatorio Hemisférico*, International Relations Center (pp. 1-4).
- Kan, Julián. (2016). Desde arriba y desde abajo. Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana. *Revista Trabajo y Sociedad* 26. Disponible en <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/26%20KAN%20Julian%20Integracion%20latinoamericana%20Obreros.pdf>
- Katz, Claudio. (2006). *El rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ed. Luxemburg.
- Laufer, Rubén, (2013). Argentina–China: New Courses for an Old Dependency. *Latin American Policy*, 4 (1), 123-143.
- Miranda, Roberto. (2012). Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina. *Revista Intellector*, 8(16), 11-30.
- Mann, Michael. (1991). El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, 57/58, 15-50.
- Míguez, María Cecilia. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Míguez, María Cecilia y Crivelli, Agustín. (2014). El acuerdo MERCOSUR-UE. Los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración. *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, 144, 117-131.
- Morgenfeld, Leandro. (2006). *El ALCA, ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Miranda, Roberto. (2012). Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina. *Revista Intellector*, 16, 11-30.

- Orovitz Sanmartino, Jorge. (2009). Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal. *Cuestiones de Sociología*, 5- 6. Disponible en [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf)
- Poulantzas, Nicos. (1973). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista* México D.F.: Siglo XXI.
- Pilosoph, I. (2016). Preocupación por la posible instalación de bases militares estadounidenses en la Triple Frontera y Ushuaia. *Política Argentina*. Disponible en <http://www.politicargentina.com/notas/201607/15580-preocupacion-por-la-posible-instalacion-de-bases-militares-estadounidenses-en-la-triple-frontera-y-ushuaia.html>
- Poulantzas, Nicos. (1978). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Rapoport, Mario. (2008). Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución? *CICLOS en la historia, la economía y la sociedad* 33/34. 3-18.
- Tapia, Luis. (2009). *La coyuntura de la autonomía relativa del Estado*. La Paz: La Muela del Diablo Editores-Comuna-CLACSO.
- Thwaites Rey, Mabel. (2015). Argentina fin de ciclo. *Revista Memoria* 254, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, México D.F. Disponible en <http://revistamemoria.mx/?p=410>
- Thwaites Rey, Mabel y Orovitz Sanmartino, Jorge. (2016). Compromiso neo-desarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del Estado kirchnerista. En Gabriel Vommaro (Ed.), *Conflictos y contradicciones del Estado, los derechos y la democracia en Argentina*. Buenos Aires: UNGS-CLACSO.
- Zavaleta Mercado, René. (1990). *El Estado en América Latina*. La Paz: Editorial Los amigos del libro.

## LA COMISIÓN HISTÓRICA EL CONFLICTO DEL CONFLICTO EN COLOMBIA: LA CONSTRUCCIÓN DE VISIONES DEL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS DE COLOMBIA EN EL CONFLICTO Y SUS EFECTOS EN LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES

### *COLOMBIA'S CONFLICT HISTORIC COMMISSION: THE CREATION OF NARRATIVES FOR THE CONFLICT AND ITS IMPACT IN CIVIL-MILITARY RELATIONS*

Vicente Torrijos R\*

Walter Arévalo-Ramírez\*\*

#### RESUMEN:

Reconociendo la relevancia que tienen las comisiones históricas en el diseño de las relaciones cívico-militares en escenarios de posconflicto, el documento identifica las diferentes posturas que el informe de la Comisión Histórica en Colombia contiene respecto al rol de las Fuerzas Militares en el conflicto, evidencia sus consecuencias y narrativas y resalta las posibilidades y preocupaciones que pueden derivarse de narrativas que condenen a las Fuerzas Militares y afecten su capital simbólico y su legitimidad.

**Palabras clave:** relaciones cívico militares, comisión histórica del conflicto, conflicto irregular.

#### ABSTRACT:

By recognizing the relevance of Historical Commissions in the design of civil- military bonds in post-conflict scenarios, this document identifies the different positions that the Historical for the Conflict in Colombia's report has developed about the role of the military forces in the conflict. Likewise the document puts its efforts to evidence its consequences and narratives and to emphasize the possibilities and concerns that may arise from lectures of the conflict that wrongfully condemn the military forces and affect their legitimacy and symbolic capital.

**Keywords:** Civic Military relations; civil society; historical conflict commission.

\* Profesor Emérito de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: [vicentetorrijos@hotmail.com](mailto:vicentetorrijos@hotmail.com)

\*\* Profesor de Derecho Internacional y Doctorando. Universidad del Rosario. Master en Derecho Internacional. Stetson College of Law. Correo electrónico: [walter.arevalo@urosario.edu.co](mailto:walter.arevalo@urosario.edu.co)

## Introducción

Con la entrega, el 10 de febrero de 2015, del Informe final de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV), se abre, a la opinión pública como también a las partes en negociación, el debate por la selección, afiliación y proliferación de la “historia elegida” del conflicto en Colombia. Este documento, entre muchas otras funciones sociales, jurídicas y políticas, es un elemento esencial a considerar en el futuro de las relaciones cívico-militares en el país, pues de la narrativa sobre el rol de las Fuerzas Militares en el conflicto se consolide en distintos instrumentos del proceso de negociaciones, como instrumentos de memoria histórica (i Roig, 2008), dependerá, en gran medida, la concepción que se le difunda a la sociedad civil sobre las Fuerzas Militares y las nuevas tareas y responsabilidades que de ella se prediquen.

En el contexto de las relaciones cívico-militares en escenarios de posconflicto, estas narrativas, producto de los procesos de paz, sobre las responsabilidades históricas de las fuerzas militares en los conflictos, son definitorias del camino que las relaciones entre sociedad civil y fuerzas del orden seguirán, mucho más que las antiguas preocupaciones de la teoría clásica de la posguerra en materia de relaciones cívico- militares, como lo podía ser la tensión o colisión entre el poder civil y el militar o los riesgos de un golpe de Estado clásico. (Cohen, 1997), por eso, estos ejercicios de memoria histórica deben ser sumamente rigurosos si no quieren afectar de forma injusta el rol y posición de los militares en la estructura social.

La principal meta de las relaciones cívico-militares en posibles escenarios de posconflicto e, incluso, durante los periodos de negociación, es la cooperación en el mantenimiento del acuerdo y en el cumplimiento de las tareas acordadas por las partes (Ankersen, 2007), por lo que la existencia de una narrativa histórica justa, acertada y científica del rol militar durante el conflicto es necesaria para evitar estigmatizaciones que minen ese proceso futuro de colaboración.

La existencia de 12 visiones de connotado personal académico en el informe de la CHCV no garantiza que la pluralidad de posiciones respecto a la naturaleza, causas, métodos, razones y responsabilidades dentro del conflicto se mantenga libre de sesgos y, en sí misma, presenta un reto difícil ante la carencia de una sola narrativa sobre el rol de las Fuerzas Militares en el conflicto que pavimente su rol en el posacuerdo. Fácilmente, una vez divulgado el Informe, distintos sectores políticos y actores del conflicto en todo el país pueden entrar en un proceso de “afiliación histórica” a una de las 12 versiones propuestas, que prolongue, valide y ratifique su propia narrativa del conflicto (Medina, 2015).

Esta carencia de una narrativa coordinada sobre el conflicto se deriva de la misma naturaleza sui generis de la CHCV en Colombia, que no es precisamente una Comisión de la Verdad, tampoco una comisión de apoyo extrajudicial y no solo es, estrictamente, una Comisión de Sabios desligada del proceso (Cuya, 1996).

La CHCV surge de un preacuerdo dentro de un marco de conversaciones políticas entre partes históricamente enfrentadas (gobierno y FARC-EP) que buscan el cierre de la confrontación armada mediante una salida negociada. No hay, por tanto, un decreto presidencial que instaure la comisión y establezca todas sus funciones, por lo tanto, restringiendo y condicionando su actuación al someterla a una visión gobiernista u oficialista (o al menos así esperamos).

Por lo que conocemos hasta el momento, es más bien un cuerpo técnico de delegados, pensado y convocado por los dos bandos en conflicto. Sobre ambas partes convocantes recae una legitimidad compartida en la conformación y designación de los técnicos, pero también en la claridad sobre lo que “debe contener” y lo que “debe ser” el informe producido por ellos. (Jaramillo Marin, 2014)

Otros casos, como el de El Salvador y el de Chile, han demostrado que, a priori, una comisión con funciones de comisión de la verdad puede producir un informe estricto y coordinado, unívoco, que permita el establecimiento de una verdad sustantiva y procesal, que aunque no pueda ser la de mayor gusto de todas las partes, implica una base histórico-legal para el desarrollo de los acuerdos.

En el caso de El Salvador, por ejemplo, el informe fue unívoco, con poder legal, recapitulado por las resoluciones de Naciones Unidas en la materia y con instrumentos que permiten, de manera científica, estudiar el rol de los actores del conflicto, como su famosa cronología del conflicto (Buergethal, 1996).

En el caso chileno, desde su constitución misma por decreto, a la Comisión de 1990 se le prohibió tajantemente tener alguna incidencia o capacidad judicial, lo que fue ampliamente criticado por la bibliografía especializada, pues llegaba al límite de aislarla del poder judicial incluso para la construcción de contextos penales (Aylwin Azocar, 2007).

En Colombia, la CHCV y su Informe están justo en el medio de estos dos modelos, no tiene funciones judiciales, pero el uso de sus narrativas no está proscrito en la acción penal y puede ser insumo en procesos de responsabilidad, bien sea en el modelo actual penal como en el transicional.

Es allí donde radica el verdadero dilema sobre poder del Informe: aparte de ser un documento académico, plural y no jerarquizado (salvo en las relatorías donde de plano se adoptan posturas sobre cierto tipo de narrativas), el texto tiene la capacidad de convertirse y capitalizarse en punta de lanza ideológica dentro de las conversaciones y en la definición de lo que para unas y otras partes deberán ser las Fuerzas Armadas en el posacuerdo: Adoptada (o impuesta) una u otra visión del conflicto, se afectan los resultados de la negociación en materia de responsabilidad penal, civil y política; la tipicidad de las conductas penales; el derecho o no a las armas y la rebelión (Semana, 2015); la legitimidad de la acción del Estado; las tareas de las Fuerzas Militares; los límites a sus potestades futuras; su conformación; su misión histórica; la reparación de las víctimas, y las responsabilidades a futuro.

Camino al desenlace de los acuerdos logrados y futuros, frente a los planes de posconflicto, frente a la necesidad de “rediseñar” las conductas del Estado a medida que se implementan los acuerdos producto de las conversaciones, es de la mayor importancia anticipar las tendencias y posibles consecuencias políticas, jurídicas y estructurales para la percepción social, diseño y rol social de las Fuerzas Armadas que pueden resultar de la adopción de una de las visiones del conflicto o de la campaña de las FARC por establecer cierta visión dentro del documento como historia oficial, reivindicante y justificadora.

El presente documento pretende identificar las diferentes posturas que el Informe de la Comisión Histórica contiene respecto al rol de las Fuerzas Militares en el conflicto, sin necesariamente juzgarlas; pero evidencia sus consecuencias, y las posibles relaciones entre el Informe de la Comisión Histórica y las relaciones cívico-militares como objeto observado por este mismo y en el futuro de estas.

Por ello, aprovechando la experiencia de los autores durante el proceso de redacción del Informe de la CHCV, la metodología del presente documento es descriptivo-analítica de la fuente primaria que inspira este estudio, el Informe mismo. Tras apartados descriptivos analíticos de las distintas visiones sobre el rol de las fuerzas armadas que se pueden extraer de los distintos apartados y contribuyentes al informe, se realizan aproximaciones de carácter prospectivo, para anticipar las consecuencias de estas narrativas en la venidera etapa de posacuerdo.

## **La comisión histórica como constructora de narrativas de verdad, roles de las partes del conflicto y su impacto en las relaciones cívico-militares**

A continuación, tanto a través del análisis de las ideas-fuerza encontradas dentro de cada uno de los ensayos académicos individualmente presentados, como también mediante una reconceptualización transversal de los idearios mayormente representados, se realizará un balance estratégico sobre las concepciones de la naturaleza, desarrollo y motivos del conflicto, para posteriormente edificar y estudiar sus posibles consecuencias y efectos sistémicos en la visión de posacuerdo y en sus relaciones cívico-militares que podrían producirse, si como modelo académico explicativo de una realidad compleja son posteriormente promovidos como “verdad final” del conflicto colombiano. Son de especial interés en esta investigación, los posibles resultados que tendría la imposición de narrativas afiliadas a la visión de las FARC en las relaciones cívico militares, lo que podría imponer en el escenario del posacuerdo “verdades revisionistas” que afecten el prestigio, legitimidad y funciones de las Fuerzas Militares.

Esta preocupación no nace de la mera hipótesis de la imposición de un modelo de verdad por uno de los tantos actores participantes de la mesa de conversaciones, lo que constituye una de las tradicionales preocupaciones de la doctrina en materia de justicia transicional y comisiones históricas (Hayner, 2002): La posibilidad de un intento de imposición de una narrativa determinada es tangible desde el mismo momento en que es propuesta la Comisión Histórica, que aunque nace pluralista y dotada de independencia, inicialmente fue promovida por las FARC como instrumento para “limpiar” las versiones de su rol en el conflicto que, según estas, difundían de forma nociva el Estado, las Fuerzas Militares, las elites políticas y la prensa nacional (FARC-EP, 2014). Aunque posteriormente la Comisión se edificó como un órgano independiente y como asesora con autonomía dentro del proceso, impulsada por las dos partes y, con plena independencia ideológica, declarativa y funcional, los textos finales no están exentos de posibles intentos de manipulación y explotación argumentativa, práctica e instrumental para imponer un constructo ideológico dentro de los resultados, políticas y compromisos de las conversaciones.

Ese peligro es latente dentro de todo proceso de reconstrucción histórica: un documento o estudio no hace ni ilegítimas ni incorrectas ninguna de las versiones per se, sino que estas siempre son vulnerables a la instrumentalización con fines estratégicos definidos dentro de un nivel de confrontación entre el Estado

y la insurgencia que ha trascendido el plano material-militar y se ha enrocado, por vía de las conversaciones, en el plano sistemático-discursivo.

La delegación de las FARC ya ha planteado la posibilidad de darle efectos de carácter jurídico al informe de la Comisión (FARC-EP, 2015) lo que no es negativo desde el punto de vista más abstracto, pero que prende las alertas en cuanto a la integridad que del texto pueda quedar al ser susceptible de interpretaciones instrumentales para distintos propósitos estratégicos dentro de la negociación.

Las experiencias comparadas con otros procesos de negociación de textos de naturaleza “Comisión Histórica / Comisión de la Verdad” a los que se les hubiese dado validez jurídica es diversa. En el caso de El Salvador, por ejemplo, las cronologías y narrativas de la Comisión tienen cierto valor jurídico, especialmente reconocido por ONU, incluso llegaron a señalar de forma técnica y en un informe consensuado, distinto al colombiano (que es solo académico, plural y escrito individualmente por personal experto), la responsabilidad de las Fuerzas Militares por graves crímenes, pero esos dictámenes han chocado con leyes posteriores de amnistía (Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, aprobada mediante Decreto Legislativo N.º 486, del 20 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial No. 56, Tomo No. 318, del 22 de marzo de 1993) (Arnsón, 1993). Si bien esa no es la naturaleza actual del documento de la CHCV, nada impide que sirva como fuente auxiliar para el trabajo de la Jurisdicción Especial de Paz y otros órganos planteados en el Acuerdo Final publicado en 2016 (Habana, 2016).

## **La relevancia conceptual de las relaciones cívico militares en los escenarios de posconflicto**

La preservación del buen nombre de las Fuerzas Militares a título institucional y de su posición privilegiada en la estructura social es central para el exitoso desarrollo de los posibles posacuerdos en cualquier proceso de negociación en escenarios de posconflicto, pues la estructura militar persiste en el Estado social de derecho como pilar de la estabilidad y seguridad de este mismo.

Adicionalmente, las características deseables de las relaciones cívico-militares posmodernas, aquellas que reconocen los cambios en la estructura militar después de la posguerra fría, coinciden con las características deseables del rol militar y de la estructura de las fuerzas del orden en el posconflicto.

En ambos casos, la doctrina, tanto de relaciones cívico militares más reciente como la doctrina en materia de justicia transicional y escenarios de posconflicto, han identificado que en un escenario de posacuerdo es deseable un modelo de Fuerzas Armadas basado en su capital simbólico y su relación con la sociedad civil, más que como dogmáticos protectores del sistema político (Loveman, 2004).

Ese modelo de fuerzas militares, y con ello de relaciones cívico militares para el posconflicto, está orientado a tareas de diversos propósitos sociales más allá que las clásicas tareas operacionales y mantenimiento del orden (Sepúlveda, 2014), ampliamente colaborativas con otros sectores de la sociedad, incluidos actores privados, sostenida por el principio de voluntariedad del servicio y edificada en la construcción de un buen nombre a través de la intervención directa en los problemas de su propia sociedad (Moskos, 2000).

Ese modelo deseable de fuerzas armadas del posconflicto, justificado en su relación cotidiana y funcional con la sociedad civil, no es posible, si en el mismo escenario de diálogos una visión contraria a su existencia fue capaz de imponerse, o si hacen carrera narrativas del conflicto que destruyan su legitimidad. Por ello es necesario analizar, de forma crítica, las distintas narrativas de la comisión para entender los posibles modelos de verdad en esta materia y sus consecuencias sobre las Fuerzas Militares. Se reconoce, así, desde la práctica a las Comisiones Históricas como instituciones definitorias para las doctrinas de relaciones cívico-militares, por su capacidad para afectar el destino de la organización castrense y por su impacto en la percepción social de esta (Varas, 2008).

## **La tesis de la desigualdad y su rol en el conflicto: La relación entre el modelo de Estado, la legitimidad de las Fuerzas Armadas y la insurgencia; y la percepción de las Fuerzas Militares en los diferentes ensayos del Informe**

La presencia del debate acerca de los factores estructurales del conflicto o causas objetivas de la violencia era de esperarse y es notoria a lo largo del Informe: los doce autores dan diferentes cargas de contribución a la noción de desigualdad y exclusión como elemento detonante, concomitante o contribuyente al conflicto en sus distintas fases y consideran de distinta forma su aporte a este; igualmente, a lo largo de los diferentes informes, se puede notar una lectura de las Fuerzas Armadas que puede ser, dependiendo del caso, constructiva o reproductora de estigmatizaciones para procesos futuros de construcción de

las relaciones cívico-militares. Veamos, para cada uno de ellos, la noción de desigualdad, su contribución al conflicto y las ideas en materia de las fuerzas militares:

- Factor originario y también proveedor de sujetos beligerantes provenientes de las regiones apartadas en ausencia de mejores oportunidades (Duncan). Una visión de las fuerzas armadas que las generaliza equivocadamente como promotoras estructurales de la contrainsurgencia privada y reproductoras de luchas ideológicas. No es admisible negar fenómenos como el paramilitarismo, pero a título de construcción de modelos de relaciones cívico-militares tampoco es conducente promover visiones de las fuerzas del orden como politizadas y promotoras estructurales de luchas beligerantes:

El ejército y la policía, por su parte, contribuyeron con la tarea de organizar una contrainsurgencia privada. Eran los tiempos de la guerra fría y sobre sus hombros reposaba la lucha contrainsurgente. En ese entonces era legal que el ejército colombiano armara grupos de autodefensa entre la población civil para contrarrestar la amenaza comunista. En realidad, se trataba de la aplicación de estrategias de guerra contrainsurgente elaboradas por la doctrina militar de Estados Unidos en un contexto de proliferación de guerrillas a lo largo de América Latina (Ramsey 1981). Los componentes básicos de esta doctrina rápidamente quedaron obsoletos cuando el conflicto colombiano introdujo nuevos elementos como el secuestro y el narcotráfico y las guerrillas demostraron una capacidad única de expansión y resistencia entre los países de América del Sur. (CHCV, 2015, p. 265)

Directo culpable desde un modelo capitalista impuesto al campesinado, donde la insurgencia nace para rechazar el modelo económico (Estrada).

- Presenta una lectura perjudicial y poco constructiva de las Fuerzas Militares de cara al rol de estas en las relaciones cívico militares del posacuerdo, pues las responsabiliza de una supuesta guerra contrainsurgente contra un hipotético derecho de rebelión y como institución activa en la suspensión de la legalidad. Tal postura poco aporta al posconflicto de las relaciones cívico militares, que requiere reconocer y fortalecer el rol histórico de las mismas como guardianas de la legalidad estatal y de los pilares del Estado constitucional:

[La] combinación de las formas de lucha» por parte de ese bloque de poder contrainsurgente. Lo cual compromete la construcción de un orden jurídico-político, que organiza la reproducción del régimen político

y la competencia política, produciendo una «democracia electoral estable», e incorpora a todos los poderes públicos, así como las fuerzas militares y de policía y los servicios de seguridad, en función de los propósitos de preservación, imponiendo un régimen que bien puede definirse como de excepcionalidad permanente; al tiempo que propicia el quebrantamiento de la propia legalidad a través de actividades ilegales para combatir el enemigo subversivo (como en el caso ha sido el caso de las expresiones paramilitares), y deviene en terrorismo de Estado. (CHCV, 2015, p. 313)

- Una lectura incompleta de fenómenos del DIH como el de la pérdida de la protección desde el principio de distinción y la presentación de las Fuerzas Militares como principales causantes de las víctimas civiles, lo cual no contribuye a la construcción de relaciones cívico militares sólidas y desconoce que son ellas las principales guardianas y aplicadoras del DIH en el territorio antes, durante y después del conflicto.

El diseño de estrategias y tácticas de combate al «enemigo interno» y su puesta en cabeza de las fuerzas militares y de policía y de los organismos de seguridad, la cuales orientan al involucramiento de la «población civil no combatiente» y promueven las organización de grupos paramilitares, tempranamente revestidos de legalidad, en la «guerra irregular» contra el «enemigo comunista»; d) la regulación represiva de la protesta social mediante los dispositivos del régimen de estado de sitio, lo cual incorporó la tendencia a la militarización de la vida social; d) la elaboración de un envilecido discurso de la reforma y el cambio social, expresado entre otras, en la retórica de la reforma agraria (CHCV, 2015, p. 320). El arreglo y la disposición de múltiples condiciones para garantizar el accionar de las organizaciones mercenarias, lo cual ha incluido silencio, consentimiento, complicidad, coordinación, articulación directa y operaciones conjuntas con las Fuerzas Militares, de Policía y de seguridad; movilización de los poderes públicos en diferentes momentos y circunstancias; diseños normativos en un espectro que abarca desde las pretensiones de legalización («cooperativas de seguridad») hasta la política criminal; acciones comunicativas de justificación y legitimación, en el contexto de la mayor vinculación del empresariado de la comunicación y de los medios bajo su control al bloque de poder contrainsurgente. (CHCV, 2015, p. 326)

Desigualdad como contribuyente a la prolongación del conflicto al profundizar el despojo agrario (Fajardo).

- Lucha insurgente como acto de rebeldía justificado ante la carencia de Estado –conflicto social armado– (P. Giraldo). Una lectura de la rebeldía como acto justificado que no solo exculpa a las estructuras guerrilleras de responsabilidad política y penal, sino que presenta a las Fuerzas Militares como victimarias. Para la correcta construcción de relaciones cívico militares en el posconflicto la noción de rebeldía no es solo particularmente complicada sino falaz, pues tiende a situar a las fuerzas militares como órgano represor estructural y elimina su rol histórico de protector de la población, contra los verdaderos perpetradores de crímenes en el marco del conflicto.

Colombia se situaba, sólo 6 años después de su adhesión, en abierta oposición a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Una tal alineación implicaba determinado remodelaje del Estado, en el cual el papel protagónico lo tendría la institución armada, pues el Estado entraba en GUERRA CONTRA UN ENEMIGO INTERNO que era una parte significativa de su propia ciudadanía que pensaba y opinaba de determinada manera y construía sus sueños de país en determinadas inspiraciones. (CHCV, 2015, p. 440)

- Factor facilitador de agentes predatorios como los narcotraficantes y las bandas criminales para profundizar la violencia (Giraldo). Una postura moderada y más útil sobre el debate de la relación entre fuerzas militares y sociedad civil que, aunque denota sus problemas históricos, reconoce su avance y contribución a la seguridad ciudadana y su rol de interacción complementaria con la sociedad civil.

El Estado careció de concepción estratégica, mientras las fuerzas militares se sumergían en una espiral de ensayo y error en materia operacional. Bajo el amparo del estado de sitio y por delegación de los gobiernos, las fuerzas militares asumieron con frecuencia tareas policiales, judiciales y administrativas, mientras la policía –establecida con carácter civil– tendió a militarizarse sin pausa hasta hoy. Civiles y militares se debatieron durante décadas entre priorizar las acciones cívico militares para paliar los microcontextos que estimulaban la violencia y ganar el favor de los pobladores o centrarse en un enfoque de criminalización de los rebeldes y sus entornos civiles, así como oscilaron entre los términos de la falsa dicotomía de privilegiar las iniciativas de paz o fortalecer la acción militar. (CHCV, 2015, p. 465)

Elemento destructor del tejido social y perpetuador de violencias sectarias, economías ilegales y élites políticas locales excluyentes (Gutiérrez). Presenta una lectura adecuada de los factores generadores de violencia que es capaz de

diferenciar los procesos de privatización de la seguridad y paramilitarismo de la acción constitucional de las Fuerzas Armadas, evitando su estigmatización sin negar errores de miembros concretos o la militarización de la sociedad con el fenómeno del narcotráfico, pero reconociendo a las Fuerzas Militares como decisivas para la lucha contra los violentos. (CHCV, 2015)

Desigualdad como consecuencia necesaria de la fuerte represión al campesinado en el contexto histórico de la violencia y el bipartidismo centralista, potenciador de futuras violencias (Molano). Una lectura de la historia de las Fuerzas Militares como participantes políticas del conflicto, especialmente en momentos iniciales de su historia que, si bien recopila etapas históricas verídicas, no termina por reconocer su evolución profesionalización y legitimidad actual, lo que afecta su proyección en las relaciones cívico militares futuras que deben estar basadas en la confianza y en el reconocimiento de su aporte a la sociedad.

El Ejército combinaba sus acciones tanto con la Policía como con bandas de chulavitas y pájaros. Se masacró el pueblo de Belalcázar, Cauca; se bombardeó El Líbano; fueron incendiados El Espectador y El Tiempo y las casas de López Pumarejo y Lleras Restrepo. Sin lugar a dudas, el nuevo papel del Ejército fue presionado por EE. UU. después de su participación en la guerra de Corea. Según el libro *La Violencia en Colombia*, había numerosos focos de resistencia armada contra el Gobierno que tendían a unificarse. Esta amenaza fue uno de los factores que llevaron a liberales y parte de los conservadores a promover el golpe de Estado contra Laureano el 13 de junio de 1953. (CHCV, 2015, p. 577)

Desigualdad como elemento central del conflicto; pero no su única explicación y desigualdad como característica de un Estado precario no consolidado, carente de idea de nación (Pécaut). Reconoce, de manera hábil, la superación de las precariedades de las Fuerzas Militares como un proceso histórico difícil que se presenta, en un contexto mucho más complejo, la construcción de nación, no estigmatiza recurrentemente las estructuras castrenses de cara a un proceso de redefinición para el posconflicto. (CHCV, 2015)

Desigualdad como un fenómeno social explotado (pero no necesariamente causal) por grupos de stirpe violenta e intimidatoria para subvertir el orden dentro de un modelo de “competencia estratégica” contra el Estado legítimo (Torrijos). Presenta una lectura que reconoce la teoría de las relaciones cívico militares y con ella desarrolla un rol histórico funcional de las Fuerzas Militares en la solución del conflicto y no en su causa; igualmente, reconoce sus tareas constitucionales y sus compromisos internacionales, sin negar sus errores, los presenta como principales garantes a lo largo del conflicto y después de aquel, de la paz

y la seguridad de la sociedad. Reconoce también su tarea multinivel no solo dentro del conflicto sino como remedio a distintos flagelos que han atacado a la sociedad colombiana y resalta cómo las estructuras guerrilleras siempre han querido afectar la relación entre militares y civiles, una categoría poco desarrollada en los estudios nacionales.

Como sea, lo cierto es que mientras las Fuerzas Militares despliegan sus competencias con apego a la ley y procurando la sana convivencia social mediante ejercicios de acción integral que generan un provechoso clima de armonía, entendimiento y colaboración con la población y, particularmente, con los grupos de iniciativa ciudadana, las guerrillas se sienten autorizadas a atacar a los unos y a los otros bajo la falsa creencia de que el uso intensivo e indiscriminado de la violencia es productivo [cuando, en verdad, no es más que un reflejo de simple aventurerismo revolucionario]. Dicho en otros términos, el conflicto se prolonga porque las fuerzas rebeldes no respetan la normativa humanitaria bajo la presunción de que los gobiernos amigos con que cuentan seguirán secundándolas y que, al fin y al cabo, ellas no han sido partícipes de la construcción de ese orden humanitario ni están obligadas a respetar la Constitución y la ley a las que, de hecho, se enfrentan como alzados en armas. (CHCV, 2015, p. 679)

Desigualdad como proceso de profundización de las diferencias sociales potenciados por el rol de una potencia extranjera que impone un modelo económico y favorece a las élites locales, ampliando la brecha y generando violencia (Vega).

Hecho concomitante y profundizado por el nudo de la separación entre elites urbanas y comunidades rurales, las regiones y el centro, y los conglomerados económicos y la sociedad civil (Wills).

Resultado de los procesos reformistas pro-latifundistas que marginalizan lo rural y potencian la violencia como máximo fenómeno político rural en la historia del país. (De Zubiria). Una visión de las Fuerzas Militares como ejecutantes de una lucha anticomunista particularizada, lo que niega su función estructural real de preservación del orden social y las presenta equivocadamente como agente ideológico:

Son relevantes, en este tiempo histórico, como causas acumulativas del conflicto social armado, a nivel político y cultural, tres dinámicas sociales: la degradación del Estado a un ámbito “privatizado” o “particularista”; la expansión del terrorismo de Estado; la extensión de ideologías contra-insurgentes y anticomunistas; la imposición de un proyecto de “modernización contra la modernidad”; y, un nuevo aplazamiento o supresión de las reformas sociales por

vías de la dominación, violencia, estados de excepción y represión de las luchas sociales. (CHCV, 2015, p. 233)

El elemento relevante para las relaciones cívico militares, en este punto, es la posibilidad de evidenciar que la desigualdad puede ser utilizada no solo como condicionante social de escenarios de pobreza estructural (de Bustillo Llorente, 2007) y como un caldo de cultivo para el crecimiento de grupos criminales que aprovechan vulnerabilidades sociales, sino que, equivocadamente, a la luz de una noción distorsionada de desigualdad, distintas narrativas del conflicto pueden minar la legitimidad de las fuerzas armadas ubicándolas como perpetuadoras de esa desigualdad, lo cual no es empíricamente cierto y responde más a urgencias ideológicas por justificar el derecho a la rebelión.

En una narrativa adecuada del pasado y futuro de las fuerzas militares, estas no solo no son causantes de la desigualdad social, sino que uno de sus principales metas en el ejercicio de relaciones cívico militares, basadas en el principio de cooperación y cohabitación, es la superación de crisis humanitarias y sociales. Este elemento debe ser tenido en cuenta en los roles que las Fuerzas Militares tendrán en un futuro posacuerdo, como sus garantes, pero también como agentes de prosperidad social y no solo protectoras del orden y la seguridad.

## **El rol estratégico de la comprensión de las causas del conflicto y del concepto de insurgencia para el futuro de las relaciones cívico militares**

Como se identificaba anteriormente, la pluralidad de funciones otorgadas a la desigualdad o las llamadas causas estructurales de la violencia es variada tanto en las narrativas históricas del conflicto como en el Informe y va desde adjudicarle la generación del conflicto, hasta considerarla un hecho social independiente, pero oportunamente aprovechado por actores al margen de la ley para poner en jaque al Estado.

A pesar de esta diversidad discursiva, el asunto de relevancia estratégica para identificar el impacto en las relaciones cívico militares encuentra su hecho problematizador cuando se pretende imponer una de estas narrativas con un aparente fin “reivindicador” de los actos violentos de los grupos al margen de la ley, dándole carácter de verídica, reformadora, con fuerza jurídica e impulso político para imponer cambios en la agenda de negociaciones: el planteamiento deja de ser discursivo-histórico-explicativo para volverse instrumental y carta de manipulación de la negociación, lo cual afecta, de manera directa, la legitimidad de las Fuerzas Militares en tanto construye una narrativa del conflicto

en torno a considerarlas victimarias y a validar las actuaciones de los grupos violentos, eximiéndoles de responsabilidad y distanciando a los civiles de sus verdaderos entes protectores.

Precisamente el tema se vuelve de suma importancia dentro del estudio estratégico que se le pueda dar al informe de la Comisión en materia de su impacto en las relaciones cívico militares en el contexto de posacuerdo, cuando, consecuentemente, el siguiente paso lógico al establecimiento de la explicación de las causas del conflicto es la adjudicación y apreciación de la legalidad o ilegalidad de la acción militar no estatal por parte de los grupos armados al margen la de ley y la posible existencia de justificantes sociales con implicaciones de orden jurídico o relevancia política en el marco de los nuevos acuerdos.

Esta problemática no es ajena al espíritu del documento y ya es palpable en las relatorías, que en algunos de sus apartes, tras reconstruir las lecturas de cada uno de los autores sobre el concepto de insurgencia, pretenden promover una visión del fenómeno insurgente como habitual, justificable (CHCV, 2015), necesario e incluso inherente a la sociedad:

El proceso subversivo, como expresión de resistencia al orden existente con la pretensión de sustituirlo, es inherente a toda sociedad -como la colombiana- regida por el sistema de dominación capitalista. Como tal ha acompañado nuestro devenir desde sus orígenes, luego de la eliminación de los lazos coloniales, que interrumpieron violentamente la existencia de las comunidades que poblaban nuestro continente. (CHCV, 2015, p. 111)

Las consecuencias que se puedan avizorar de la adopción de una visión tal del fenómeno de la insurgencia para la construcción de puentes duraderos en las relaciones entre civiles y militares para las diferentes tareas que le significan a la sociedad el posacuerdo, son de diversos calibres y dependen del punto del proceso que se analice, bien se trate de acuerdos cuyo camino ya se encuentra en construcción (Mesa de Negociaciones de La Habana, 2012) o de puntos aun inexplorados.

Una primera consecuencia de una lectura política, filosófica y jurídicamente extendida de la hipótesis de la insurgencia armada como “derecho”, que se imponga en los instrumentos y en las negociaciones producto de los acercamientos de La Habana, es la reivindicación del accionar violento no como conducta típica, antijurídica y culpable contra el orden jurídico, sino como una conducta admisible y justificada ante la desigualdad social.

Esta visión problemática del conflicto implicaría el “saneamiento” de los grupos armados al margen de la ley, tanto en lo histórico como en lo judicial, al

reescribirlos no como victimarios sino como actores sociales legitimados por circunstancias de su tiempo; por el contrario, el rol de las fuerzas militares termina afectado, se disocia su carácter de instrumento para resolver el conflicto, y se le torna en un generador de resistencia y violencia contra esa supuesta insurgencia justificada.



*Figura 1.* Mapa de zonas de combate.

*Fuente:* CERAC, 2013, p. 259.

De lo anterior se derivan otras consecuencias: Si se predica que el accionar armado no es antijurídico sino una conducta históricamente necesaria, deja de ser victimario y con ello, los hechos acaecidos dentro del accionar “insurgente” no serían leídos como generadores de víctimas en la sociedad civil, en tanto el “esfuerzo rebelde” ya no es ilegal y no genera daño, sino, por el contrario, busca promoverse como emancipador y justiciero. Lo anterior afecta la filosofía desde la cual está construida la intervención, misión y visión de la Fuerza Militar en el conflicto y su histórica posición como asistente de las víctimas civiles.

Contribuye, así, en gran medida, con un posconflicto donde prime la impunidad discursiva (si no legal, a la espera del desarrollo de la jurisdicción especial de paz) de organizaciones como las FARC: en contextos de emancipación de pueblos en situación colonial (guerra de indochina – guerra colonial portuguesa) por parte de grupos armados en contra de un poder extranjero, se dio, de forma repetida, el fenómeno de la impunidad del supuesto emancipador, pues la narrativa implicaba que su actividad en contra del poder constituido estaba justificada y que, al final del conflicto, su situación no era la de victimario sino de verdadero representante del pueblo emancipado.

Aplicar, entonces, este tipo de concepciones sobre la insurgencia a las FARC, permitiría que, durante el posconflicto, se evadan de la responsabilidad individual (Orend, 2007) y de grupo para con las víctimas y, por el contrario, edifiquen un discurso emancipador que potencie sus ambiciones políticas. Ese discurso puede perpetuar una narrativa antifuerzas armadas destinado a deterrarlas injustamente de la vida cívica y pública, al presentarlas como generadoras de confrontación política. Cualquier discurso histórico producto de las negociaciones debe reforzar las relaciones de colaboración y confianza entre fuerzas militares y civiles, más aún cuando sus tareas de carácter estratégico muten a tareas más afines a la asistencia social (Feaver, 2009).

A su vez, la carencia de responsabilidad general, conexas a la narrativa impulsada sobre la “insurgencia justa -Y- justificada”, implica la imposibilidad de establecer prohibiciones o vetos de participación política en cabeza de los altos cabecillas de la organización armada: si la totalidad de la acción armada ilegal no es antijurídica, se fomenta la impunidad política y penal de las figuras predominantes de la organización y se fortalece su discurso político como opción electoral futura. Esto dificulta las posteriores relaciones cívico militares de colaboración, pero también las tradiciones, como el control y provisión de seguridad a la sociedad, pues se pierde credibilidad en la institución y sus métodos (Diamint, 1999).

La implantación de una doctrina de la legalidad de la subversión y la justificación de su acción tiene consecuencias profundas en el rol y dictamen de la actividad estatal en el conflicto: tal versión reemplaza la ampliamente aceptada y jurídicamente evidente noción de que combatir la subversión es una tarea esencial de la fuerza pública dentro del Estado de derecho, como mandato constitucional para la preservación del orden interno y del sistema político democrático, sustituyéndola por una versión donde a grandes rasgos, el Estado, a través de las Fuerzas Militares es el victimario.

De ser legal y necesaria la subversión, de estar aquella justificada por las circunstancias sociales, se llegaría al absurdo de contemplar la acción de la fuerza

legítima del Estado no como función constitucional sino como simple represión antidemocrática y autoritaria: mera y simple contrainsurgencia.

Llegar a “deslegitimar” y considerar de este modo la acción de la Fuerza Pública implicaría una inversión de roles donde el Estado es el verdadero (y tal vez único) generador de víctimas: unas en la sociedad civil como afectado colateral de su acción y otras en los subversivos aparentemente justificados. Tal posible desnaturalización del rol del Estado dentro de la narrativa puede tornar a una mesa de conversaciones en un tribunal de responsabilidades del sistema político legalmente constituido, en vez de un modelo de transición que le permita, a las relaciones cívico militares, avanzar del control a la complementación y a fuerzas militares mucho más asistenciales que protectoras.

La postura de las causas estructurales de la violencia y la legitimidad de la subversión sustentan uno de los puntos delicados dentro de las discusiones más recientes en la mesa: la entrega o dejación de armas. De ser la actividad guerrillera plenamente justificada, el retorno a esta resulta una opción válida y no proscrita, por lo que la entrega de armas no es una posibilidad, sino la mera dejación o cese de hostilidades, pero con la posible latencia del retorno a ellas.

La relación entre insurgencia, grupos armados al margen de la ley y delitos como el narcotráfico se deforma al aplicársele este tipo de miradas de forma vinculante al proceso: Ante una insurgencia justificada y válida, el recurso del narcotráfico no es más que una desviación particular de algunos de sus miembros, mas no una transformación estructural dentro de un círculo de actividades criminales que se alimentan entre ellas (violencia local – narcotráfico – terrorismo) y que denotan un todo jurídicamente condenable.

La construcción de una narrativa justificativa del accionar subversivo y su progresiva implantación en los acuerdos no solamente puede tener un efecto de empoderamiento negociable y político para las FARC: aunque aparente facilitar la consecución de un acuerdo negociado, es precedente negativo para el futuro, donde otros actores armados pueden considerar tener esa misma legitimación para su acción armada. Debilitar el rol disuasivo frente a la criminalidad que tienen las Fuerzas Armadas mediante esquemas que justifican las acciones de grupos armados ilegales anteriores es fuente probable de motivaciones para la formación de nuevas estructuras subversivas.

La legitimación del accionar guerrillero mediante la explicación de la desigualdad como causa originaria del conflicto termina siendo concomitante con otras narrativas reduccionistas del fenómeno colombiano que afectan el rol de las Fuerzas Militares y que se pueden encontrar en algunos de los

ensayos del Informe, que emiten juicios de valor sobre enunciados históricos utilizados para justificar la subversión, como la tesis de la presión extranjera norteamericana, la dominación neocolonial o las elites rentistas en ejercicio de gobierno privado indirecto: estas teorías no solo son históricamente engañosas, sino que son detonantes de antinomias y conflictos en los escenarios de la verdad y reparación histórica, y en el debate político del posconflicto, generadoras de nuevos focos de discordia.

La visión de la subversión legítima y emancipadora puede tener efectos revanchistas en la aplicación de varios puntos de la agenda a futuro y promover una aplicación selectiva, falsamente reivindicadora de estos, a favor de grupos sociales favorecidos por las FARC y, en detrimento de otros (escenarios como acceso y redistribución de tierras, educación y vivienda, subsidios crédito –punto agrario de la agenda), generar nuevos círculos de exclusión.

La aplicación de esas mismas tesis como ciertas y vinculantes puede permear la manera como se realice la ya planteada reforma a las instituciones estatales, imponiendo esquemas de juicio burocrático, castigo programático y rediseño de estas mismas con base en falsas reivindicaciones y nociones unilaterales de lo justo (Punto 3 de la agenda, fin del conflicto – 3.5).

El modelo de subversión justificada puede ser directamente instrumentalizado para juzgar y criminalizar líderes políticos, miembros y representantes del Estado de la historia reciente por sus acciones, constitucionalmente habilitadas, contra la subversión.

La estructura antiterrorista y la doctrina internacional (Feldmann, 2004), en esta materia que fortaleció el accionar del Estado en contra de los grupos armados al margen de la ley, se vería desarticulada de aceptar el “accionar subversivo legitimado”, pues tales actores no podrían ser emancipadores legítimos y, a su vez, terroristas, lo que generaría controversias al interior del Estado en materia de la legalidad de sus acciones y deslegitimaría la cooperación en esa materia.

## Conclusiones

La Comisión Histórica y su Informe encuentran su legitimidad en el pluralismo de sus versiones, en la no jerarquización entre estas mismas, en el talante académico de sus trabajos y en la contribución que estos hacen al proceso como documento de recapitulación histórica y análisis, mas no como manual edificado de una ideología aprobada o imponible. Esta validez epistemológica lo hace un documento definitorio para las relaciones cívico militares del posconflicto, pero también hace a este último elemento susceptible de ser influenciado por las narrativas incluidas allí.

La pluralidad de causas originalmente incluida en el texto es la mejor señal de la realidad compleja del conflicto y de la imposibilidad de reducirlo a un supuesto movimiento subversivo justificado en la necesidad producto de la desigualdad y la marginalización.

La Comisión Histórica ha dejado un documento que como informe es de plena vigencia histórica, académica y explicativa: debe ser preservado de esa manera ante manifiestos intentos (desde su origen) de instrumentalizarlo de forma política y jurídica, de parcializar sus resultados y de extraer de esta “verdades oficiales” de preferencia de los grupos subversivos, que puedan ser objeto de manipulación para afectar las relaciones de colaboración en el futuro de las relaciones entre militares y civiles, y el rol histórico de la Fuerza Armada del Estado en la superación del conflicto.

La imposición de una mirada del conflicto, que sea plenamente legitimadora del accionar subversivo, a los resultados de la negociación, a la estructura del Estado, a la actividad política futura, a las políticas del posconflicto, al panorama de las víctimas, al dictamen final del rol del Estado en el conflicto, a las decisiones de carácter judicial y a la sociedad civil en general, sin duda, será causal de grandes problemáticas políticas y jurídicas, de profundas injusticias y de un arrodillamiento del Estado, propósito que nunca ha sido el de la mesa de Conversaciones, que para el gobierno ha girado en la construcción de responsabilidades y tareas compartidas con miras al desescalamiento y finalización del conflicto.

## Referencias

- Ankersen, C. (2007). *Civil-military cooperation in post-conflict operations: emerging theory and practice*. Routledge.
- Arnson, C. (1993). *El Salvador, accountability and human rights: the report of the United Nations Commission on the Truth for El Salvador (Vol. 5, No. 7)*. Human Rights Watch.
- Aylwin Azocar, P. (2007). La Comisión chilena sobre verdad y reconciliación. I. *us et Praxis*, 13(1), 425-434.
- Buergethal, T. (1996). *La comisión de la verdad para El Salvador. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estudios especializados de derechos humanos I. San José: IIDH, 11-62.*, 11-62.
- CHCV, I. (2015). *Contribución al entendimiento del Conflicto Armado en Colombia*. Retrieved from [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana,%20Febrero%20de%202015.pdf)
- Cohen, E. A. (1997). "Civil-military relations." . *Orbis* 41.2 177-186.
- Cuya, E. (1996). Las comisiones de la verdad en América Latina. *Revista Memoria, Dokumentations-und Informationszentrum Menschenrechte in Lateinamerika*.
- de Bustillo Llorente, R. M. (2007). Desigualdad, violencia y desarrollo: la Economía Política de los conflictos civiles armados. *Principios: estudios de economía política*, (9), 5-46.
- Diamint, R. C. (1999). Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. *Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano*.
- FARC-EP, D. d. (2014, Mayo). FARC-EP relanzan propuesta sobre Comisión de revisión y esclarecimiento de la verdad de la historia del conflicto interno colombiano. *ANNCOL*. Retrieved from <http://2014.anncol.eu/index.php/127-farc-ep/6379-farc-ep-relanzan-propuesta-sobre-comision-de-revision-y-esclarecimiento-de-la-verdad-de-la-historia-del-conflicto-interno-colombiano>
- FARC-EP, D. d. (2015, Febrero). No se debe seguir distorsionando la historia. *ANNCOL*. Retrieved from <http://2014.anncol.eu/index.php/colombia/insurgencia/farc-ep/comunicados-de-las-farc-ep/9401-no-se-debe-seguir-distorsionando-la-historia>
- Feaver, P. D. (2009). *Armed servants: Agency, oversight, and civil-military relations*. Harvard University Press.

- Feldmann, A. E. (2004). "Reassessing the causes of nongovernmental terrorism in Latin America." *Latin American politics and society* 46.2 , 101-132.
- Habana, M. d. (2016). *ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y*. Retrieved from [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24\\_08\\_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf)
- Hayner, P. B. (2002). *Unspeakable truths: Facing the challenge of truth commissions*. New York:: Vol. 21.Routledge,.
- i Roig, M. C. (2008). La recuperación de la memoria histórica desde la perspectiva jurídica e internacional. *Entelequia: revista interdisciplinar*, (7), 273-279.
- Jaramillo Marin, J. (2014). La Comisión Histórica de La Habana: antecedentes y retos. *Razón Pública*, 20.
- Loveman, B. (2004). *For la Patria: politics and the armed forces in Latin America*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Mapa CERAC, 2013. En : Guerrero, Hugo F. (ed) "Perspectivas Multidimensionales de la Paz en Colombia" Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, p. 259.
- Medina, L. (2015, Febrero 16). A Propósito de la Comisión Histórica. *Diario El Espectador*. Retrieved from <http://www.elespectador.com/opinion/proposito-de-comision-historica-columna-544511>
- Mesa de Negociaciones de La Habana. (2012). *Acuerdo General para la terminación del conflicto*. Retrieved from <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf><https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
- Moskos, C. C. (2000). *The postmodern military: Armed forces after the Cold War*. Oxford University Press.
- Orend, B. (2007). "Jus post bellum: The perspective of a just-war theorist." *Leiden Journal of International Law* 20.03, 571-591.
- Semana. (2015, Febrero 15). ¿Cuándo empezó esta guerra? *Revista Semana*. Retrieved from ¿Cuándo empezó esta guerra?
- Sepúlveda, S. L. (2014). Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del pos-conflicto colombiano. *VERBA IURIS* Vol 32. *Universidad Libre.*, 149-162.
- Varas, A. F. (2008). Instituciones cautivas: opinión pública y nueva legitimidad social de las fuerzas armadas. *FLASCO-CHILE*.



## BRAZIL'S GEOPOLITICAL LEVER IN THE SHAPING OF THE SOUTH AMERICAN REGIONAL AND GLOBAL POLITICS

### *LA INFLUENCIA GEOPOLÍTICA DE BRASIL EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL Y GLOBAL DE AMÉRICA DEL SUR*

**Raúl Salgado Espinoza\***

#### RESUMEN:

Brasil y los otros estados BRICS (Rusia, India, China y Sudáfrica), como potencias emergentes, se han posicionado como los principales actores regionales internacionales y juntos están desafiando el liderazgo mundial unilateral. Este artículo presenta el argumento de que la perspectiva de ser un estado BRICS ayuda a cada nación a proyectarse como un actor político mundial, pero que podría torpedear la proyección de posicionamiento como líder regional como en el caso de Brasil en la región sudamericana. Otros factores como la influencia de fuerzas económicas, políticas y militares externas podrían contribuir a frenar e incluso a limitar la consolidación de Brasil como líder de la región. Para ilustrar esto, este artículo emplea el modelo geopolítico de Modelski para explicar el ascenso y el declive de las potencias mundiales en combinación con algunos elementos de la Teoría de Posicionamiento. La evidencia se basa en un conjunto de datos documentales y emplea un análisis de contenido cualitativo para analizarlo e interpretarlo.

**Palabras clave:** Brasil, Geopolítica, BRICS, Sur América, Liderazgo global y regional.

#### ABSTRACT:

Brazil and the further BRICS (Russia, India, China and South Africa) states, as emerging powers, have positioned themselves as the leading regional international actors and together are challenging unilateral world leadership. This article presents the argument that the prospect of being a BRICS state helps each nation to project itself as a political world player, but that it could torpedo the projection of positioning as a regional leader as in the case of Brazil in the South American region. Other factors such as the influence of external economic, political and military forces might contribute to slowing down and even constraining the consolidation of Brazil as a leader of the region. In order to illustrate this, this article employs Modelski's geopolitical model to explain the rise and decline of world powers in combination with some elements of the Positioning Theory. The evidence is based on a set of documental data and employs a qualitative content analysis for analyzing and interpreting it.

**Keywords:** Brazil, Geopolitics, BRICS, South America, Global and Regional leadership.

\* PhD. Profesor Investigador. Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación. FLACSO, Ecuador. Correo electrónico: [rsalgado@flacso.edu.ec](mailto:rsalgado@flacso.edu.ec)

## Introduction

In the context of the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) states and emerging markets, researchers, such as Armijo and Sotero (2007), affirmed that Brazil's unintended "destiny" is to become a major world power by the middle of the twenty-first century and that the states like Russia, India, and China are likely to achieve a similar status by the end of this century.

On one hand, such a view suggests that Brazil has developed a leading state strategy which, independent of the ideology of its governments, seeks to ensure its own economic and political playground while continuously increasing its economic potential and impact on world politics. On the other hand, the constant expansion of the area of economic and political influence of the BRICS states presented a world scenario in which their interests started overlapping or even clashing. For instance, during the first decade of the twenty-first century, China became one of the most important economic partners in South America. In this context, China suddenly became Brazil's second industry and trade partner after the US, and was expanding its economic influence over the whole continent in such a way that Brazil's economy found it difficult to counterweight the force of the Chinese market (Cardoso and Holland, 2010). Hence, a rapprochement between them started growing on the basis of the BRICS summits.

At first, the conferences organized by the BRICS states in Russia (2009) and in Brazil (2010) conjured up the idea that a coalition of powers were about to take place and "a power in the making" was seen (Quiliconi, Sager and Tussie, 2016) in order that together they cooperate to avoid conflicts of interest and have more strength to challenge the uni-polarity of the world rule-making system. With this, there was a presumption that Brazil's leading role in the Union of the South American Nations (UNASUR) could have been relegated to a second agenda.

Instead, when Luiz Inácio Lula da Silva was president, Brazil's interest in the regional leadership helped to shape the South American region and to consolidate it in the following years as an intergovernmental organization, despite the gradual decline of its leadership of the region since 2011 (Deciancio, 2016). Brazil is regarded as a "questioned" regional leader (Pinheiro and Gaio, 2016) despite the clear intentions of taking leadership during the period of Lula. On the other hand, the last summits of the BRICS states in Fortaleza, Brazil (2014), and in Ufa/Bashkir, Russia (2015), showed a progressive development in the agenda of the BRICS states towards working together.

However, the recent crisis in the Brazilian government, the stagnation of the economy, the internal socio-political issues of some of the states and the changing political tendency of the governmental leaderships in the South American region represent a serious challenge to the leading regional power in this decade. Hence, a series of questions arise regarding the strengthening of the hegemony of the USA and the role of the BRICS states.

The stagnation of the emerging economies and, within this that of the Brazilian economy, can affect the young institutions of South America such as the UNASUR, and above all the leadership of Brazil in the South American region. With regard to these issues for the BRICS and particularly for Brazil, this study focuses mainly on three questions: Do the BRICS states represent the end of the world hegemony and the beginning of a multi-polar world in which Brazil can play a stronger role? Has the BRICS forum strengthened Brazil's ambition to become a world-influential player? What chances has Brazil of strengthening its leadership in the region in the light of being one of the BRICS states?

The analytical result of this study argues that despite the present global geopolitical and geo-economic context, multi-polarity of the world-leadership is inevitable, even though the period of US hegemony has not completely ended. Hence, Brazil has slowly positioned itself as a global player, whereby the BRICS forum has been well used by Brazil in its intention of finding its place in world politics. However, this article argues that its priority, which is to shape the global agenda and act as a global player has torpedoed its intention of playing the regional leadership role in South America.

In order to develop this argument, this investigation found explicative support in Modelski's theoretical model to explain the cycles of world-leadership, a model which has its objectivist ontological roots in realist political theories and its epistemological foundation underpins a positivist perspective (Modelski, 1987). These explicative assumptions have been complemented by some elements of "The Positioning Theory Angle" as developed by Van Langenhove, Zwartjes and Papanagnou (2016) in order to further strengthen the explanation and understanding of regional leadership. These fundamental elements are above all "willingness" to lead the region, "capacity" to do so, and the "acceptance" by the immediate international environment (Van Langenhove, Zwartjes and Papanagnou, 2016). Methodologically, this is a case study, based mainly on the qualitative analysis of documents and secondary sources, whereby the application of a qualitative content analysis as suggested by Hermann (2008) and Ascanio Guevara (2010) has enabled an explicative line of investigation.

These arguments are developed in three main sections. The first part highlights the present geopolitical position of the BRICS states in light of Modelski's theoretical model to explain the cycles of world leadership, and clarifies the challenging prospect of Brazil as a rising power towards the shaping of a multi-polar world. The second part focuses on the geopolitical importance of being one of the BRICS states in terms of shaping and strengthening Brazil's global role. The third part of this article presents the role of leadership in South America in the light of being part of BRICS to explore some reasons for Brazil's poor recognition as a regional leadership player. Finally, some conclusions and reflections and suggestions are offered.

## **The BRICS States in the Global Geopolitical Context: Towards a Multi-polar World?**

Our world order has maintained its institutions without undergoing much reform for more than sixty years. These institutions were created mainly with the influence of the present world power, the United States of America (USA), which, after the collapse of the USSR and of bipolarity, has retained its hegemony for the last two decades. However, the financial crisis of 2008, the wars in Libya, the disapproval of direct action from emerging powers in Syria, the signing of the Cancun Declaration on the Unity of Latin America and the Caribbean by thirty two countries of the Americas in February 2010, followed by the creation of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), the growing economic influence of the BRICS states, and finally, the unsuccessful fight against the rebels organized as the Islamic State of Iraq (and Syria) have demonstrated that the era of US world leadership is coming to an end and the participation of the emerging international actors is required (Kiely, 2015).

For academics, an explanation as to why such phenomena occur and how world-leaderships emerge and disappear is also required. Some scholars, such as Modelski (1987), have developed a world-leadership cycle to explain such phenomena on the basis of a historical life cycle of world-leaders. According to Modelski (1987), world leaderships are dynamic; therefore, leaderships emerge and disappear in leadership cycles of circa a hundred years of four phases of a similar timeframe that are characterized by wars and international chaos (first phase); domination and the strengthening of world leadership (second phase); weakness and delegitimation (third phase); and deconcentration and disappearance (fourth phase).

In addition to this, the history of the world shows that this dynamic is mainly due to geo-economic causes. However, in the twenty-first century, it can be

said that there are other factors, such as the global environment and pollution, immigration and global security. Indeed, the positive dynamic and development of the economy of a state empowers strong states to become world leaders (Wallerstein, 2003). However, these economic causes also appear in time periods in which the world order also undergoes a political transformation that could influence the transition of powers from regional to world-players. A variety of other factors such as political interests and ideology also play an important role. Derluguian and Goldfrankt (2000) see it as a process of “repetition” in these dynamics with some “variation and transmutation”.

Applying Modelski's model to explain the present world situation and the role of the BRICS states in world leadership, it could be said that a period of decline of the USA leadership has arrived and at the same time a rise of the influence of emerging economies in world-affairs has been seen since the first decade of the twenty-first century. These states grouped under the acronym BRICS have strengthened their economies by expanding their market and capital worldwide, and have focused their international activity on new international phenomena such as development, the environment and the construction of new international institutions. Consequently, they are challenging world leadership (Kiely, 2015; Duggan, 2015; Martins, 2015).

Unexpectedly, the contenders for world leadership come not from the main US American allies; nor from the European Union or Japan. The challenges come from a different part of the world and they have been building geopolitical and geo-economic networks under the umbrella of international fora of the BRICS states.

From an analytical point of view, the study of the political developments of the past decade within International Relations appears to be rather difficult, especially if we want to consider the term BRICS as a concept of analysis, and within it the leadership of Brazil in the South American region. Nevertheless, there are researchers who have tried to understand and explain the new developments of the world economy and the new geopolitical constellations, taking the acronym BRICS as the starting point of their research to refer to the states mentioned above (Armijo and Sotero, 2007; Pelle, 2007; Koeller and Cassiolato, 2009; Santos-Paulino and Wan, 2010; Nell, 2010; Prys, 2010; Jones, 2012; Crane, 2015; Stuenkel, 2015; Revizorski, 2015, Kiely 2015; Kingah and Quiliconi, 2016; Méndez-Coto, 2016).

The majority of these researchers and many others (Moniz Bandeira, 2006; Goh, 2008; Heisbourg, 2010; Ravi Arvind, 2010) investigated these states and their economic and political potential, referring to them as regional powers, major powers, emerging economies and emerging great powers, among others.

However, the setting of an analytical framework for the analysis of regional powers and their leaderships in their corresponding regions is also difficult in this context due to the variety of controversial questions interrelated with geography, economy and power that have not had a single objective answer. For instance, clarity is lacking regarding the geographical definition of Latin America as well as Europe, whether Russia belongs geographically to Europe or Asia, how power and a states' power can be measured, and how to analyze new groups of global actors such as the BRICS.

Kingah and Quiliconi's (2016) collection of research offers an interesting approach. However, it focuses on the growing global and regional leaderships of the BRICS states without challenging the role of the still existing world leadership; the USA. Notwithstanding this, their work suggests that the leadership of Brazil, Russia, India, China and South Africa within their own regions is certainly unquestionable (Kingah and Quiliconi, 2016).

Some years before, Nolte (2010) also presented eleven elements to analyze a regional power which are, among others, a constant increase in population, economic growth, technology and its overwhelming territorial expansion compared to their neighbor states. Furthermore, these states, considered regional powers, exhibit a high level of development in their military, political and organizational capability which put them in an advantageous position to influence the regional affairs, shaping the geopolitical and political-ideational construction of the region (Nolte, 2010). Most of these factors are highlighted by Pinheiro and Gaio (2016) and Deciancio (2016) who focus on the case of Brazil in their analysis of Brazilian regional leadership.

The BRICS states, as a political conglomerate, have contributed more than a quarter to the total growth of the world economy and were the least affected by the global economic crisis of 2008 and 2009. However, the recent economic crises caused by the sinking prices of commodities, mainly oil, have strongly impacted on the BRICS states. In particular, Brazil's economy suffered a contraction of 3.8 per cent in 2015 and is expected to have a contraction of a minimum 3.8 per cent again for the year 2016 (International Monetary Fund, 2016:19). Moreover, the internal political and social problems are a big barrier for development and international projection of the strongest state of South America.

Despite this, not only is it important to see the material capabilities or capacities to understand and explain the regional leadership but it is also necessary to analyze the willingness to be a regional and global player and their acceptance by the regional and world community as suggested by the Positioning Theory Angel developed by Van Langenhove, Zwartzjes and Papanagnou (2016).

In this context, Quiliconi and Kingah (2016) show that the BRICS states have reached a high level of acceptance, to the extent that they could be considered as regional leaders, despite the suggestion that the Brazilian leadership has been debilitated. However, at the beginning of the rapprochement of these five states, the BRICS states were rather cautious in claiming world leadership and opted to apply national diplomatic strategies such as the Chinese “soft balancing” strategy which refers to the global expansion and strengthening of the national economy (Wang, 2010). In recent years, the regional and global leadership of the BRICS states has been more noticeable as shown by the last BRICS Summits. For example, in the Ufa-Russia Summit, 2015, the agenda was not only restricted to a meeting and a joint statement of the Presidents as happened in the summits of 2008 and 2009. The agenda of the last summit included five main fields of discussion. These included the strengthening of international peace and security by promoting BRICS’ interest in the international arena, the facilitation of multilateral financial cooperation and reform of the international financial system, the enhancement of trade and economic cooperation within the BRICS states, the initiative of expanding social cooperation of the BRICS countries, and the deepening of their collective work in areas of humanitarian cooperation. All these general topics involved the participation of representatives of about twelve different ministries of every BRICS state and contained a great variety of themes that were discussed between the single ministries of the BRICS states.

Indeed, contrary to what Duggan (2015) suggests, there are various instruments that have been collectively used by the BRICS states, which ultimately have fulfilled their single geopolitical agency and could strongly influence the agenda of global politics as suggested by Ho Chung (2013), and by Kingah and Quiliconi (2016), for instance, the proposals to reform the International Monetary Fund (IMF) as well as the proposal of the BRICS states to replace the dollar by the Special Drawing Rights (SDR) for international trade. Finally, the project for the creation of the “New Development Bank” (NDB) could enable them to work together and challenge the old institutional architecture that has been monopolized by the USA.

However, some analysts believe that these developments were, at the outset, mainly responding to the singular interest of these countries. The ideas to transform the unipolarity of world leadership into a multi-polar world in which they can better represent their national interests were mainly driven by their individual national interest (Dailami and Masson, 2009). Notwithstanding this, and as shown in the last BRICS Summits, their aim seems to be a collective interest in changing the international system in the direction of a multi-polar world.

Despite the critics on Modelski's (1987) World Leadership Cycle regarding its "historical determinism" and classical approach to geopolitics (Flint, 2006: 157-158), his model, presented in Figure 1, helps to illustrate the present geopolitical world scenario, in which the BRICS states are situated, and the challenge they represent to the world-leadership in order to position a new world-order. The model contains four explanatory phases with similar time frames: global wars/international chaos (phase 1), dominant state rises/ undisputed world leader (phase 2), delegitimization of world leader status (phase 3), and deconcentration of dominance (phase 4). The end of this process will give birth to another hegemon (Modelski, 1987).

The present world scenario and the aim of the BRICS in world politics seems to be aiming towards a world system with many regional powers working within a multi-polar world rather than the one-world-leader system. In this context and in the context of Modelski's model, the place of the BRICS states can be located between the delegitimation and deconcentration phase.

The delegitimation of the present world leader is not a new phenomenon. Many states around the world such as Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Russia, and Iran, among others, have disregarded USA leadership.

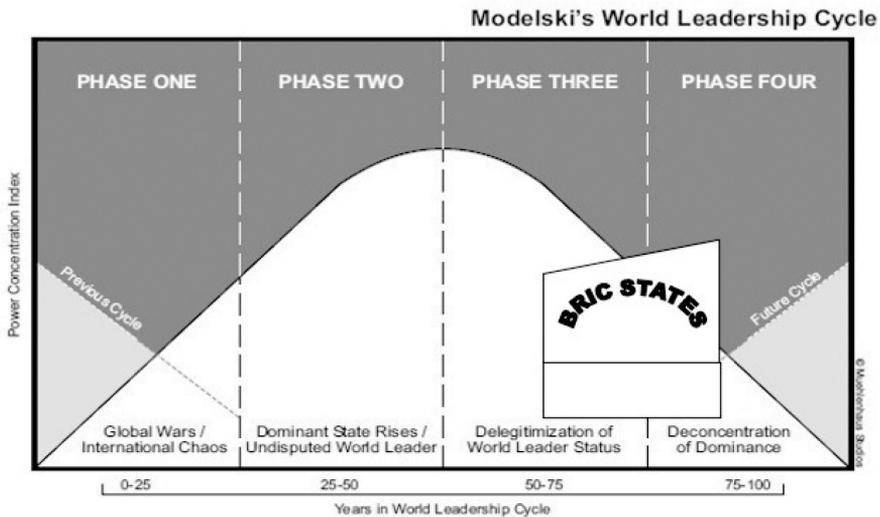


Figure 1. The BRICS states in the present global geopolitical scenario.  
 Resource: Adapted from Flint, C., Introduction to Geopolitics, 2006.

Moreover, the majority of Latin America has been impatiently looking for an alternative to USA leadership for the last two decades. The creation of the CELAC in 2011 and the growing role played in international politics by the BRICS states are challenging the monopolization of the institutional system by the hegemony of the USA. This is a clear scenario of transformation in world politics.

Returning to the positioning of the BRICS on Modelski's model as shown in figure 1, the characteristic of deconcentration of world leadership could be found in the string of frustrating failures of the USA to satisfy the expected demands on its leadership, which are having effects on our planet such as global warming, international migration, and the establishment of political stability and peace in the countries of the Middle East. The deconcentration phase can also be recognized in the negative international perceptions of the world leader following the disastrous effect on civilians of its campaign in the so called "war on terror" as well as the invasions of Afghanistan, Iraq, Libya and Syria, of which disapproval has continually increased.

In addition, the recent inaccurate protection of confidential data, particularly concerning diplomatic data of partner states as a consequence of the Wiki Leaks scandal and the ambiguous and unsuccessful intervention in Syria and Iraq to fight the irregular militia group, ISIS, might have serious effects on the long-term reliability and confidentiality of US leadership. All these events imply that in the present phase even USA-friendly states would find it difficult to rely on the expected efficiency of the world power. Therefore, the new rising powers have a favorable momentum to reshape the world order by working together.

However, the statement presented here is certainly a cautious interpretation, given the fact that the USA economy until 2010 showed a massive 26% percent of the global GDP and its military expenditure exceeds 4.6% of its GDP (\$661 billion), being by far the strongest military force in the world. On the contrary, the total military expenditure of the BRICS countries in 2009 was only a third of this; approximately \$219 billion (World Bank, 2010). In addition to this, the stagnation of the economy of most of the BRICS states could also have significant effects on the performance of the emerging powers, not only locally, but also globally. Political instability, local socio-economic crisis and the return of the US influence can also influence the agenda of the BRICS states, as the case of Brazil shows.

The question to be posed to new leaders in this respect is: Are these states interested in working together not only on an economic but also on a political

and military/security basis to change the present world system? The two first summits of the leaders of the BRICS states demonstrated that they seemed to prefer to continue their global projection independently in order to secure their economy and increase their global political influence.

The leaders were neither able to produce a collective instrument to deal with these developments nor did they attempt to define a harmonized way to categorically challenge the world policy system. It appears rather that the two summits held in Russia (June 2009) and Brazil (April 2010) stated their mutual acknowledgment and recognition of the strength of their economic growth. This initial and slow rapprochement has been replaced, however, by a more dynamic and increasingly varied agenda as shown below.

The BRICS Ufa declaration of 2015 clearly states 17 points to work on collectively. Among others, the search for “feasibility of developing a BRICS trade, economic and investment cooperation roadmap for the period until 2020” should be highlighted here as this shows a national interest in collective work of these emerging powers. In this sense, the Ufa collective declaration states that the BRICS aim to collectively work towards maintaining a world order, but within a multi-polar world, where the global institutions function as universal multilateral organizations (BRICS Information Centre, 2016). Moreover, there is not individual action by five completely egoist emerging powers who are only looking after their own national interests; instead the BRICS states have combined their areas of international collective projection at three different levels: maintaining “the formal structures of the sovereign state”, paying attention to “the internal environment with general projection”, and developing an agenda for “the global external environment” (Martins, 2015: 32). These and further aims of the BRICS states highlighted on the Ufa collective declaration 2015 show a positioning of the BRICS states as world players with the clear intention of changing the monopoly of the world leadership for a multi-polar world.

## **The BRICS as a Lever for Brazil’s Strategy to become a Global Player**

The BRICS states represent about 42% of the world’s population, 26% of the territory of the planet and about 27% of the world’s Gross Domestic Product (GDP). Their international engagement has rapidly increased since their first summit in 2008. Their last summit took place in Ufa, Russia, in November 2015 and the next, the 8th in a row, is scheduled to take place in Goa, India, in October 2016. The BRICS states have gradually increased their areas of discussion, political coordination and areas of cooperation.

The areas of major interaction, discussion and coordination since 2008 are health, trade, finance and foreign policy.

The foreign ministers and the finance ministers have met eleven and 14 times, respectively, in the seven years since BRICS came into existence as an international forum for the emerging powers (BRICS Information Centre, 2016). In this way, they have substantially enhanced their international activity. At the same time, they have slowly identified factors that reflect the national interest of every country, which enable them to position themselves as global actors in world politics. Evidence of this is their thematic meetings, which were conducted in the last summit in 2015, and those thematic meetings included in the agenda for the next summit in Goa, India, 2016. In total, there were 15 areas of discussion with a variety of yearly meetings in 2015 (Stuenkel, 2015; BRICS Information Center, 2016).

Brazil, as one of the BRICS states, has participated in these meetings and hosted the BRICS Summits on two occasions, namely in Brasilia, 2010 and in Fortaleza, 2014. This is a clear instrument of international political action and worldwide positioning of Brazil. These activities are also clear signals of at least one element of assessment of global BRICS leadership; willingness as suggested by Van Langenhove, Zwartjes and Papanagnou, (2016). Another one, acceptance by other states and international organizations, has demonstrated that at least within the BRICS, IBSA group (India, Brazil and South Africa), the FAO (Food and Agriculture Organization) and the WTO (World Trade Organization) there has been a high level of leadership acceptance. The other factor for global leadership, capacity, appears to have some restriction particularly due to its poor “infrastructure, trade and defense” (Quiliconi and Kingah, 2016: 251).

However, this assessment does not imply that the opportunities offered by the BRICS forum have not been used by the Brazilian state. On the contrary, there are at least four main global political fields that can be mentioned: economy and finance for development, international trade within the WTO, global security within the Security Council of the UNO (United Nations Organizations) and coordination of positions within the international forum of the G-20 as can be observed in the different summit commitments and summit declarations (BRICS Information Centre, 2016).

In the field of finance and development Brazil has been very active since the first years of the ministerial meetings. In 2012, for instance, Brazil proposed a Contingency Reserve Arrangement (CRA) for the BRICS states in order to confront a possible financial crisis. One year later in the Durban Summit in South Africa (2013), the BRICS leaders decided to create a contingency reserve

pool of 100 billion US Dollars (Heinrich Böll Stiftung, 2014). This idea was complemented with the creation of the New Development Bank of the BRICS states in Fortaleza, Brazil in 2014 and was confirmed in the joint declaration of Ufa 2015. These initiatives are fundamental actions of global protagonism (Pinheira and Gaio, 2016).

In the field of international trade within the WTO, the differences between the interest and focus of the BRICS states have been more noticeable. This is related to each member of the BRICS' type of trading product. Whereas Russia and China have a more developed industry and hence they are interested in trading their industrial products, the other states prioritize the trade of commodities and agriculture goods. However, the leadership of Brazil, India and South Africa has been evident since the WTO meeting in Brasilia in 2003 and this rapprochement was strengthened later in order to include the other two members of the BRICS. A first step towards finding a common interest was made in Sanya, China, in 2011. Here, some guidelines of common interest were highlighted. These common strategic interests are openness, pragmatism, solidarity, mutual assistance, inclusiveness and non-confrontation. Following this first step, a contact group was set up to work towards implementing the strategic interest and to present themselves as being more unified in the 8th WTO ministerial meeting in Geneva, Switzerland, in 2011.

In a similar situation as in the situation of the WTO, the BRICS states have a more individualist position within the Group of the 20 (G-20). Nevertheless, their diverse interests have been united through the recent summits. This can be observed in the informal meetings of the BRICS states and their joint pronouncements previous to the WTO meetings in November 2014 in Brisbane, Australia, and in November 2015 in Antalya, Turkey. All these Brazilian experiences in negotiations and engagement at different levels of international politics are examples of a historically "selective multilateralist" state (Quiliconi, Saguier, and Tussie, 2016).

Finally, the area of security has slowly become another field of common interest for the BRICS states. Particularly for Brazil, the reform of the Security Council has been priority and its inclusion as a permanent member has been an objective of Brazilian diplomacy. The Brasilia Summit was especially important for Brazil, as it was during this summit that a collective policy in the area of security was discussed. As a result of this discussion, a common declaration was elaborated in which the BRICS states demanded a "multipolar, equitable and democratic world order, based on international law, equality, mutual respect, cooperation, coordinated action and collective decision-making of all states". This perception of how security internationally should be conducted was further

discussed within the BRICS states one year later as the Security Council brought the cases of Libya and Syria to the discussion table. Although the BRICS states did not come to a full agreement between them about vetoing the no-fly zone for Libya, as discussed in the Security Council, in the case of Syria they agreed not to support an intervention under the norm of Responsibility to Protect, despite the support of the emerging powers for the newly introduced norm (Stuenkel, 2015).

One further characteristic that has accompanied the economic development of the BRICS states is the creation of regional institutions, political and free trade blocks as well as regional, political and security alliances that have been motivated not only by the need of the rising powers to reduce the influence of the world power negotiating in the international fora such as Security Council, G-20 and the World Trade Organization (Klom, 2003; Andrade, 2001), but also by the individual drive of Brazil to gain support from other states in the race to obtain a permanent seat in the UN Security Council. Indeed, the wide range of areas of participation and positioning of Brazil in world-politics is beyond the scope of this investigation. However, these examples demonstrate the importance of the BRICS forum for the Brazilian international projection and positioning as a global player.

## **Has being a BRIC helped Brazil in the shaping of the South American region?**

The Brazilian Constitution in its article four states that “the international relations of the Federative Republic of Brazil are governed by the following principles: national independence, self-determination of the people, non-intervention, equality among states, defense of peace, peaceful settlement of conflicts”, among others. This article also includes a paragraph highlighting that “The Federative Republic of Brazil shall seek the economic, political, social and cultural integration of the people of Latin America, viewing the formation of a Latin-American community of nations” (Câmara Dos Deputados, 2010).

In that sense, the creation and shaping of the UNASUR has a constitutional relevance and the role played by Brazil in its creation and shaping is indisputable. However, the projection of Brazil as a global player does not seem to have had much influence over the formation of the UNASUR. As shown by Quiliconi and Kingah (2016), Brazil as a leader in the South American region is questionable.

Whereas at the global level, Brazil appears as an active and recognized political player, regionally it appears to be a “leader without followers” (Malamud,

2011). This may be related to a variety of factors. One of these could be the fact that on this side of the hemisphere, the rising power, Brazil, appears to have had an interest in the region in competition with the US in recent decades. This has, in certain form, limited Brazil's aspirations to perform the role of regional leader in South America in the twentieth century (Sangmeister, 2003), and it appears to have remained a latent non-conformity between them until now.

The antagonism between the two began when Brazil, in accordance with Argentina, Paraguay and Uruguay, founded the Mercado Común del Sur (MERCOSUR) in 1991. In the last decade, it became more transparent that the economic and political interests of the two big states, the US and Brazil, continued to diverge. For example, the US attempted to impose a Free Trade Area of the Americas (FTAA/ALCA), whereas Brazil's main objective was the extension of the MERCOSUR to the whole of South America (Sotero and Armijos, 2007).

With the economic and political fluctuation of recent decades, the discourse and international political practices in the search for the original geopolitical agency of the BRICS states have also helped Brazil to undergo a change in its international projections as shown above. Yet this world political projection is not new. It can be traced back to the beginning of the twentieth century, to the time of Baron de Rio Branco.

This Brazilian diplomat began organizing the country, solving the border conflicts with the neighboring states and highlighting the local vulnerabilities of the country. From that time, many other politicians, intellectuals and geopoliticians have developed the idea of an internationally influential Brazil. For instance, some Brazilian geopolitics researchers of the twentieth century, such as Meira Mattos and Couto e Silva, suggested in the 1970s and beginning of the 1980s that Brazil would achieve "First World Status" by the end of the last century. However, neither envisaged a union of South American states that seems to be linked to the constitutional mandate which consequently transformed Brazil's rhetoric towards the rest of the South American states.

Certainly, many international networks were created south of the Rio Grande under the concept of Latin American integration, such as the Latin American Free Trade Association (LAFTA) in 1960, the Latin American Economic System (SELA) in 1975, the Latin American Integration Association (ALADI) in 1980, the Rio Group in 1986, and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) in 2011, amongst others. Brazil has been a member state of most of these international organizations. Notwithstanding this, scholars have agreed that Brazil has not convinced its neighbors, the South American states, of its status as a convincing regional leader (Malamud, 2011; Quiliconi

and Kingah, 2016). For some investigators, such as Moniz Bandeira (2006), the lack of a clear leadership in South America is due to the strong influence of the US in the region and its strategic intervention in various sensitive sectors. In that sense, the US would do anything to delay and even prevent the union of the South American States (Moniz Bandeira, 2006).

On the other hand, Brazil showed little interest in integrating South America as a whole economic or political block, before the introduction of this mandate in its national Constitution as mentioned above. Instead Brazil's foreign policy showed an alignment with the US (Hurrell, 2010) until the end of the 1960s. However, in the 1970s, a significant step was made by creating the Amazon Cooperation Treaty, which brought together all South American states with Amazon rainforest.

In the middle of the 1980s, one of the most significant moves in Brazilian South American politics was driven by the democratization process in the continent which brought Brazil and Argentina closer, resulting in the Agreement on the Peaceful Use of Nuclear Energy. In 1991, new organizations enmeshed these countries, including Uruguay and Paraguay, through the establishment of the Southern Common Market (MERCOSUR) and in 2002 the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) was successful in bringing together eight of the twelve South American states in the protection and development of the Amazon rainforest. The ACTO members are Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Surinam and Venezuela.

A first meeting of the heads of the twelve South American states (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Surinam, Uruguay and Venezuela) hosted by Brazil in 2000 signaled Brazil's decision to take the lead on the destiny of the South American region which at the time was going through a period of high resentment towards the US due to the approach of the world leadership in South America. Following this, the divergence of economic and political projects for the region for both the world power and Brazil became more transparent than before, as the US was promoting the construction of a Free Trade Area of the Americas (FTTA), whereas Brazil openly expressed its discomfort towards this project and urged the South American states to join the sub-regional organizations, the Comunidad Andina de Naciones and The Mercado Común del Sur in order to "counter-balance" the US's dominant agenda setting and "rule-maker" role (Sangmeister, 2003).

In this regard, the period when Brazilian diplomacy suggested that "what is good for the United States is good for Brazil" (Magalhães, 1971) was left behind many decades ago and a phase of "what is good for Brazil is good for

South America” began. A policy of good neighborhood and mutual cooperation has predominated, despite the massive differences between Brazil and other South American states. On the other hand, Brazil’s encouraging decision to take the lead in the southern continent has been seen by the US as a contest for the leadership of the geographical area rather than co-operation (Klom, 2003; Munoz Bandeira, 2006; Sotero and Armijo, 2007; Sangmeister, 2003).

Under the umbrella and discourse of an integration of the South American states, initiatives such as the Initiative for the Integration of the South American Infrastructure (IIRSA) organized by Brazil in 2000, have been developed and expanded in the region over the last 16 years, not only by Brazil, but also by other South American states. Following this the process of South American rapprochement, driven by many states including Brazil, has been marked by a process of regionalization. Therefore some scholars such as Malamud (2011) suggest that Brazil has not been convinced to play an evident leadership role in the region. Others suggest that Brazil’s “unconvincing” leadership role is related firstly to poor acceptance by some states in the region (Quiliconi and Kingah, 2016: 251).

Nevertheless, Brazil’s engagement with the project for an institutionalized South American region through the creation of the UNASUR has demonstrated that there are alternatives to the unipolar leadership and to the older international institutions of the continent. Moreover, it has become clear that the existence of a regional institution close to the regional problems can be more efficient than an organization directed from a foreign environment. The participation and creation of the UNASUR as the first institutionalized regional organization that contains all twelve South American states has already helped to satisfactorily solve regional international conflicts. For instance, peace between Ecuador and Colombia which was broken following the bombing of Angostura, Ecuador, by the Colombian Air Force and which killed some members of the Revolutionary Armed Forces (FARC) in 2008 and 2009, has been re-established

In addition to this point of view, there are at least three more factors that have favored Brazil potentially taking a lead in the region. One factor is the inadequacy of the world leader, the US, to attend to the demands of the South American continent, whose countries find themselves in a phase of economic desperation and lacking international political orientation in order to maintain and further strengthen the regional institutions constructed in recent decades.

Another factor is Brazil’s economic strength that, despite its present stagnation, accounts for the major economic centers of the South American continent. In addition, its industrial potential is by far the most developed in South America.

This puts Brazil in an advantageous position to continue pursuing its leadership role, although the developments in the single economies have continued responding to their national economic interests, which has affected and could even restrain the further development of the Union (Serbin, 2010).

For instance, Chile, Colombia and Peru have taken the path of the single agent and opened themselves to the big economies such as the US, European Union and China by signing bilateral trade agreements. Chile entered into a Free Trade Agreement with the EU in 2003 and with the US in 2004; Peru signed a Free Trade Agreement with China in 2010; Colombia and Peru recently signed a bilateral Free Trade Agreement with the US and the EU. Ecuador is in the final stages of entering a bilateral trade agreement with the European Union, to follow the example of Peru and Colombia, whereas, other states such as Bolivia and Brazil endeavor to negotiate with external economic forces as a block of states (Chiriboga Vega, 2009; Serbin 2010). All these developments show a process that resembles a region without clear leadership.

Moreover, Brazil's South American policy has cautiously avoided the traditional hegemonic practices and has implemented a policy of multilateralism in the continent. For example, within the context of the UNASUR, small countries, such as Ecuador, Guyana or Uruguay, have the opportunity to lead the process of the union through the responsibility of the temporary presidency which rotates between the heads of the member states of the UNASUR (UNASUR, 2008; Álvarez Valdés, 2009). With this, the resistance to a political regional hegemony that tries to impose its geopolitical objectives has been smoothly transformed in an instant to cooperation and active participation amongst/between states.

Finally, this soft Brazilian manifestation of power with its South American neighbors did not suffice either to make it a world player from the hand of the BRICS forum or to play the role of a regional leader in South America. The Brazilian global protagonist projection seems to have paid the cost of a weak regional leadership and poor recognition by its neighbor states (Deciancio, 2016).

## Conclusion

This article has as an aim to look for an answer to three main questions which are related to the importance of the BRICS states in their attempt to transform the uni-polarity of the world leadership towards a multi-polar world whose process takes into account the Brazilian leadership projection regionally as well as globally. In the context of the first question, this paper has argued firstly that

regional economic powers continue to rely on their economic growth in order to claim more participation in the world-rule making system that presently finds itself in the last phase of its monopolized world leadership. These clearer indications are, however, not being used positively by the new rising economies which have recently found some collective mechanisms to challenge the present international system.

Second, Brazil's historical projection of becoming an influential global actor found its perfect lever in the BRICS forum that launched its first event in 2008 and continuously repeated this until 2015. The initial presidential summit has become a forum in which about 17 themes are discussed and coordinated on a global agenda. This development within the BRICS states has catapulted Brazil to the global states in which it can discuss and propose policies of global consequence. Their preparatory meetings just before the G-20 and WTO meetings are clear evidence of the BRICS states' intention to position their agenda in which Brazil is one of its counterparts. However, the recent economic crisis across the planet and the political instability in Brazil present themselves as serious barriers for global projection in the near future.

Third, in this global engagement Brazil has paid a cost at a regional level for being the largest country of South America despite the efforts to institutionalize the region through the creation of the UNASUR. The building of regional politics or blocks for diplomatic discussions, such as the UNASUR and CELAC, signalizes a clear intention of a Brazilian regional leadership. However, this development in Latin America and particularly in South America has contributed to an increase in the antagonism with the present world leadership which has implemented new strategies to weaken and even restrain the functioning of the main international institutions of the region.

Many states have already fallen into the trap presented in such a strategy such as the bilateral free trade agreements with single states, such as Chile, Peru and Colombia. This strategy of renewed influence on the economy and politics of the region by the USA could further weaken Brazil's world leadership projection and might even restrain Brazil's regional leadership projection.

Finally, the building of South America, as a compact regional space in "the political, economic, social, cultural, environmental, energy and infrastructure", has to overcome a variety of challenges which require a more profound analysis due to their complexity. One such complex factor constitutes the ideological-political character of the leaders of the UNASUR in relation to the function of the UNASUR which, since its initiation, has been characterized by a divergence in its functionality. This divergence is related to whether the Union

should focus on an integration of the markets towards a single market that may be in concordance with the US liberal philosophy or whether the UNASUR should enclose all aspects such as the political, infrastructural and social in order to develop the socio-economies and to strengthen the negotiating power with external forces in the form of a political regional block (Serbin, 2010).

This ideological divergence could affect the functionality of its institutions and the strengthening of its role through the support of the twelve member states. In the resolutions of national and inter-state conflicts, the UNASUR has played a positive role, since the solution of the conflicts was found through dialogue directed by the UNASUR between the states in conflict, as in the case of the Ecuadorian and Colombian diplomatic impasse. In summary, the UNASUR is on the way to catapulting itself into a position of being the main regional international institution of South America, binding the South American states politically and potentially economically. In addition, Brazil's strong engagement in global politics appears to have affected its leadership role in the South American region.

## References

- Andrade, M., (2001). *Geopolítica do Brasil*, São Paulo: Papyrus.
- Álvarez Valdés, R., (2009). UNASUR; desde la perspectiva subregional a la regional: FLACSO, Serie Documentos Electrónicos 6, 1-11.
- Armijo, L., (2007). The BRIC Countries (Brazil, Russia, India, and China) as Analytical Category: Mirage or Insight? *Asian Perspective*, 31 (4), 7-42.
- Armijo, L. and Sotero, P., (2007). Brazil: To be or not to be a BRIC? *Asian Perspective*, 31 (4), 43-70.
- Arvin, R., (2010). World Turned Upside Down? Rise of the Global South and the contemporary global financial turbulence. *Third World Quarterly*, 31 (3), 365-384.
- Ascanio, A., (2010) *Análisis del Discurso Político*. México: Trillas.
- BRICS Information Centre, (2016). What is new in the BRICS? University of Toronto. <http://www.brics.utoronto.ca/> accessed 20.06.2016.
- Câmara Dos Deputados (2010) *Constitution of the Federative Republic of Brazil*. 3rd Edition. Biblioteca Digital da Câmara Dos Deputados.
- Cardoso, E. and Holland, M., (2010). South America for the Chinese? A trade-based Analysis. *OCD*. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/47/45183271.pdf> accessed on 10.12.2010.
- Cassiolato, J. and Vitorino, V., (2009). *BRICS and Development Alternatives: Innovation Systems and Policies*. London: Anthem Press.
- Chiriboga Vega, M., (2009). *¿Es la CAN un sistema vigente de integración?* Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (2010). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Couto e Silva, G., (1967). *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Olimpyo
- Couto e Silva, G., (1981). *Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro: Universidad de Brasilia.
- Crane, R., (2015). *Building Bridges among the BRICs*. Edited by Robert Crane Independent Consultant, Paris, France. Palgrave Macmillan.
- Dailami, M. and Masson, P., (2009). *The New Multi-polar International Monetary system*. The World Bank. Policy Research Working Paper. 5147.

- Deciancio, M., (2016). Brazil's Leadership through Global Channels: Autonomy, Diversification and Acceptance. In *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*, Stephen Kingah y Cintia Quiliconi. New York: Springer.
- Derluigian, G, Goldfrank, W., (2000). Repetition, Variation and Transmutation as Scenarios for the Twenty First Century. In *Questioning Geopolitics*. Derluigian, G. and Greer, L. Connecticut: Praeger.
- Duggan, N., (2015). BRICS and the Evolution of a New Agenda within Global Governance. In *The European Union and the BRICS Complex Relations in the Era of Global Governance*. Marek Revizorski. New York: Springer.
- Elsenhans, H., (1998). Imperialismus/Imperialismus Theorie. In *Wörterbuch Staat und Politik* Dieter Nohlen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Flint, C., (2006). *Introduction to Geopolitics*. London: Routledge.
- Goh, E., (2008). Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia Analysing Regional Security Strategies. *International Security*, 32 (3), 113-157.
- Heinrich Böll Stiftung. (2014). BRICS Summit Reader. Special E-Newsletter. 20: July 2014.
- Heisbourg, F., (2010). The European Union and the Major Powers. *Adelphi Papers*, 50: 414, 17-40.
- Hermann, M., (2008). Content Analysis. In *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. Audie Klotz & Deepa Prakash. New York: Palgrave Macmillan.
- Ho Chung, K., (2013). *The BRICs Superpower Challenge Foreign and Security Policy Analysis*. Surrey: ASHGATE.
- Hurrell, A., (2010). Brazil: What Kind of Rising State in What Kind of Institutional Order? In Alexandroff, A. and Cooper, A., *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Washington: Brookings Institution Press.
- International Monetary Fund, (2016). *World Economic Outlook. Too Slow for Too Long* Washington. April.
- Jones, S., (2012). *BRICS and Beyond Executive Lessons on Emerging Markets*. John Wiley & Sons, Ltd., Publication
- Kiely, R., (2015). *The BRICs, US 'Decline' and Global Transformations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kingah, S. and Quiliconi, C., (2016). Introduction: The BRICS in Global and Regional Governance, en *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* Stephen Kingah y Cintia Quiliconi. New York: Springer.

- Klom, A., (2003). Mercosur and Brazil: A European Perspective: *International Affairs*, 79 (2), 351-368.
- Koeller, P. and Cassiolato, J., (2009). Achievements and Shortcomings of Brazil's Innovation policies. In Cassiolato, J. and Vitorino, V., *BRICS and Development Alternatives: Innovation Systems and Policies*. London: Anthem Press.
- Kupchan, Ch., (2002). *The End of the American Era. U. S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty First Century*. New York: Knopf.
- Magalhães, J., (1971). *Minha Experiência diplomática*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.
- Malamud, A., (2011). A leader without follower? The growing divergence between regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53 (3), 1-24.
- Martins, M., (2015). The BRICS in the Global Order: A New Political Agenda?, en *The European Union and the BRICS Complex Relations in the Era of Global Governance*. Springer.
- Méndez-Coto, M., (2016). Multilateralismo, gobernanza y hegemonía en la estructura económica internacional: del G7 al G20. *Relaciones Internacionales*, 31, 13-32.
- Meira Mattos, C., (1979). *Brasil, Geopolítica e Destino*, 2nd ed, Rio de Janeiro: Olimpyo.
- Meira Mattos, C., (1980). *Uma Geopolítica Pan –Amazônica*, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Meyers, R., (1997). Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehung. In *Grundwissen Politik*. Geiss, H., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Modelski, G., (1987). *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Moniz Bandeira, L., (2006). Brazil as Regional Power and Its Relations with the United States. *Latin American Perspective*, 33 (3), 12-27.
- Nell, P., (2010). Redistribution and Recognition: what emerging regional powers want. *Review of International Studies*, 36, 951-974.
- Nicoll, A., (2010). China's Three-Point Naval Strategy. *The International Institute for Strategic Studies*, 16 (37), 1-3.

- Nicoll, A., (2010). India and China eye each other warily. *The International Institute for Strategic Studies*, 16 (47), 1-4.
- Nolte, D., (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*. 36, 881-901.
- Pelle, S., (2007). *Understanding Emerging Markets. Building Business BRIC by Brick*, New Delhi: Response Books.
- Pinheiro, L. and Gaio, G., (2016). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. In *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. Stephen Kingah y Cintia Quiliconi. New York: Springer.
- PRC National Bureau of Statistics and PRC General Administration of Customs, *China's Customs Statistics*, 2011. <http://www.uschina.org/statistics/tradetable.html> accessed on 13.01.2011.
- Prys, M., (2010). Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review*, 12, 479-540.
- Quagliotti de Bellis, B. (1976). *Geopolítica del Atlántico Sur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Quagliotti de Bellis, B., (1988). The La Plata Basin in the Southern Cone. In *Geopolitics of the Southern Cone and Antartica* Kelly, Ph. and Child, J. Boulder: Rienner.
- Quiliconi, C. and Kingah, S., (2016). Conclusions: Leadership of the BRICS and Implications for the European Union In *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* Stephen Kingah y Cintia Quiliconi. New York: Springer.
- Quiliconi, C. Sager, M. and Tussie, D., (2016). *BRICS: Leadership in the Making*. In *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. Stephen Kingah y Cintia Quiliconi. New York: Springer.
- Revizorski, M., (2015). Introduction. *The European Union and the BRICS Complex Relations in the Era of Global Governance*. New York: Springer.
- Sangmeister, H., (2003). "Amerika den Amerikanern". Das Projekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (ALCA/FTAA) wird in Lateinamerika unterschiedlich beurteilt. *Brennpunkt Lateinamerika*, 3 (03), 17-27.
- Santos-Paulino, A. and Wan, G., (2010). *Southern Engines of Global Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Serbin, A., (2010). Regionalismo y Soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos. *Nueva Sociedad*, 42, 70-86.

- Stuenkel, O., (2015). *The BRICS and the Future of Global Order*. London: LEXINGTON BOOKS.
- Van Langenhove, L. Zwartjes M. and Papanagnou, G., (2016). *Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle, en Global and Regional Leadership of BRICS Countries* Stephen Kingah y Cintia Quiliconi. New York: Springer.
- Wallerstein, I., (2003). *The decline of American Power*, New York: The New Press
- Wang, Y. (2010). China's Response to the Unipolar World: The Strategic Logic of Peaceful Development. *Journal of Asian and African Studies*, 45 (5), 554-567.
- Wilson, D., Kelston, A., Ahmed, S., (2010). Is this the 'BRICs Decade'? *BRICs Monthly*, 10/03.
- Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research at <https://360.gs.com>, Accessed on 10.11.2010
- World Bank. (2010). World Development Indicator Database. In <http://data.worldbank.org/indicator> accessed on 15.11.2010
- <http://www.comunidadandina.org/documentos.asp> accessed on 22.12.2010
- [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitatingtrade/freertrade/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitatingtrade/freertrade/index_en.htm) accessed on 28.12.2010
- <http://www.iirsa.org/proyectos/Proyectos.aspx> accessed on 10.12.2010
- <http://www.ustr.gov/trade-agreements> accessed on 10.01.2011
- <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations> accessed 08.12. 2010
- <http://www.brics.utoronto.ca/docs/index.html#ufa> accessed on 30.06.2016
- <http://brics.itamaraty.gov.br/> accessed on 30.06.2016
- <http://bricspolicycenter.org/homolog> accessed 10.06.2016
- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf> accessed on the 12.06.2016



## II. RESEÑA DE TEXTO



RESEÑA DE LIBRO  
DIGITAL DIPLOMACY, THEORY AND PRACTISE  
*LA DIPLOMACIA DIGITAL, LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA*

María Paula Loría Cambronero\*

### RESUMEN

El libro *Digital Diplomacy, Theory and Practise*, de Corneliu Bjola y Marcus Holmes (2015), trata de la reciente aplicación y desarrollo de la llamada diplomacia digital en el ámbito de la política y la diplomacia tradicional. Sus capítulos comprenden un extenso análisis de este fenómeno, sus características, su desarrollo, así como los debates que acompañan esta nueva corriente poco estudiada hasta el momento. Además, el libro logra, exitosamente, incorporar ejemplos de Estados, los cuales fomentan el uso y crecimiento de la diplomacia digital o e-diplomacy, como se le ha llamado en varios espacios. De forma muy completa, se presentan aspectos básicos sobre el concepto de diplomacia digital, desde su definición como “una estrategia para manejar cambios mediante herramientas digitales y colaboraciones virtuales” (2015, Corneliu Bjola), hasta la controversia que ha generado en la comunidad diplomática de inclinación tradicional. El ingreso de la diplomacia digital a la esfera diplomática se explica como un efecto de la explosión tecnológica de los años 2000. Sin embargo, los autores Bjola y Holmes realizan una aclaración en cuanto a las diferencias de implementación de esta misma. Asimismo, en otra constante dentro del texto se analiza la discusión sobre el nacimiento de un nuevo tipo de diplomacia y nuevos actores capaces de influir en las relaciones internacionales. Los Estados Unidos de América se mantienen presentes como el mayor ejemplar en el desarrollo de la diplomacia digital, y se expresa su apoyo hacia la necesidad de utilizar esta herramienta política. Por otra parte, se analizan las nuevas funciones, roles y efectos de las redes sociales en el mundo diplomático y sus significados para las relaciones internacionales. Finalmente, uno de los puntos fuertes en el análisis del libro son las nuevas formas de comunicación y la actual relación entre Estados, sus embajadas y personal diplomático y los actores no-gubernamentales (aclarados en el texto como la ciudadanía y la comunidad cibernética).

**Palabras clave:** diplomacia pública, diplomacia digital, Estado.

\* Estudiante de primer año de la carrera de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Costa Rica. Correo: [mploria.05@gmail.com](mailto:mploria.05@gmail.com)

## Introducción

El propósito de esta reseña es dar una idea clara sobre el fenómeno de la diplomacia digital, su significado para el personal diplomático y para las relaciones internacionales. Asimismo, pretende exponer los debates presentados en el libro sobre la importancia de la diplomacia digital y su función. De igual manera, aludir, de acuerdo con el texto, al rol de las redes sociales y demás mecanismos cibernéticos en la diplomacia actual. Por último, esta reseña se propone facilitar una crítica objetiva sobre el contenido del escrito, con el fin de incentivar su lectura, en especial, alentar a quienes estudien el campo de las relaciones internacionales a leerlo y a continuar su conocimiento sobre el desarrollo de la *diplomacia pública y digital*.

Por otra parte, durante la reseña se desarrollarán las ideas principales sobre la diplomacia digital, presentadas por Bjola y Holmes. Estas se desarrollarán y analizarán brevemente, con el fin de presentar un alcance más profundo sobre los elementos del libro.

Asimismo, este documento observa y analiza tres puntos claves del libro en detalle: la posición de la diplomacia digital con respecto a las formas tradicionales, la funcionalidad de la diplomacia digital y los cambios en la comunicación entre el Estado y los actores no-gubernamentales.

Finalmente, la reseña concluye con una breve crítica sobre el desarrollo completo del libro y las opiniones finales sobre su contenido.

## Bibliografía de los autores:

Corneliu Bjola y Marcus Holmes son los autores oficiales y desarrolladores de los diferentes análisis y ejemplos presentes en el libro.

Corneliu Bjola es un profesor asociado en Estudios Diplomáticos de la Universidad de Oxford, en el Reino Unido y autor o editor de tres libros anteriores, en los que se incluye *Entendiendo la diplomacia internacional* (en conjunto con M. Kornpost, Routledge, 2013). Bjola, recibió su PhD en Ciencias Políticas de la Universidad de Toronto, Estados Unidos en el 2007; fue miembro del Centro Internacional Científico Woodrow Wilson en el año 2000 y, además, fue miembro visitante en la Academia de Defensa Australiana, en el 2012. Sus intereses de investigación se focalizan en la intersección de estudios diplomáticos, la teoría de negociación, la ética internacional y el manejo de crisis. Su investigación

actual se enfoca en las condiciones normativas y estructurales, por las cuales las tecnologías digitales informan, regulan y constriñen a la política exterior. En múltiples ocasiones sus trabajos han sido publicados en el *Diario Europeo de Relaciones Internacionales*, el *Diario Británico de Política y Relaciones Internacionales*, el *Diario Global de Ética* y en el *Diario de la Haya de Diplomacia*, por mencionar algunos.

Por su parte, Marcus Holmes recibió su PhD, en la Universidad de Ohio, su M.A en la Universidad de Georgetown y su B.A en la Universidad de Virginia, Estados Unidos. Actualmente, es profesor asistente del área de Gobierno en la Universidad de William y Mary, Virginia, Estados Unidos, desde el año 2014. En la institución, es el co-director del Centro de Métodos de Investigación de las Ciencias Sociales, en conjunto con el laboratorio de Investigación en Psicología y Relaciones Internacionales. Su investigación profesional, tanto como sus intereses educativos, se enfocan en la seguridad internacional, la teoría de las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia.

## Ideas principales

En este apartado se desglosan las ideas principales del libro y se analiza de forma simple su significado para la diplomacia, las relaciones internacionales y la política exterior. Para introducir el concepto de *diplomacia digital* se nos presenta en primer lugar su origen en el ámbito de la política. En este aspecto, aclaran los autores, que tras los procesos de globalización y la aparición de las TIC (*Internet Communication Technologies*), los cuestionamientos en los gastos e inefectividad de la diplomacia tradicional, la modernización de la información y el nacimiento de las plataformas de redes sociales, el desarrollo de la diplomacia digital se volvió inevitable.

Como primera idea, Bjola y Holmes presentan la diplomacia como un *administrador de cambio* (Bjola & Holmes, 2015). Para explicarlo, el autor expone cómo, por medio de los viajes de la información, la retroalimentación y la comunicación en tiempo real, las redes sociales permiten generar movimientos sociales o cambios endógenos, como, por ejemplo, la Primavera Árabe en el 2012. Holmes presenta la posición de Bjola sobre como *el monitoreo de las redes sociales podría preparar a los diplomáticos para futuros cambios endógenos tanto para su manejo como para dar asistencia*. (Holmes & Bjola, 2015). En el caso de los cambios exógenos, la diplomacia digital permitiría también una respuesta mucho más rápida y una comunicación más directa entre las autoridades estatales y el público. Sin embargo, dados los shocks producidos en los casos de cambios exógenos, Holmes y

Bjola aclaran que la diplomacia digital no es suficiente para cubrir este tipo de cambios.

El siguiente punto importante en diplomacia digital es la diferenciación que se presenta entre las promesas diplomáticas versus la realidad. En este campo, se aclara que en realidad cada vez más personal diplomático se encuentra conectado a las redes sociales, por las cuales realizan comunicados oficiales y las utiliza como herramienta de contacto entre otros agentes. Sin embargo, el hecho por sí solo, de unirse a una red social, no es suficiente: se requiere que el personal diplomático se comprometa a estar realmente presente en el foro.

Asimismo, sigue siendo una realidad que el tema de libertad sobre internet no logra alcanzar las metas deseadas para abandonar la agenda política. En este punto, los autores, Holmes y Bjola, apuntan a los escándalos políticos de internet, utilizando como ejemplo las publicaciones de WikiLeaks y las denuncias de vigilancia de la ciudadanía realizadas por el gobierno de los Estados Unidos de América en varias ocasiones. Estas situaciones ponen en riesgo la legitimidad de la diplomacia de los Estados y arriesga la diplomacia digital.

Otro punto importante es la seguridad en contraposición con el secreto. El título de este capítulo deja en claro la posición de los autores "*Secrecy is for Losers*" [El secreto es para perdedores]. Se argumenta cómo en un mundo que pertenece al proceso de la globalización, como el nuestro, donde existe una cultura que aprecia la franqueza y el compartir información es lo normal, es imposible mantener información en secreto. A pesar de tener una visión de mundo similar en cuanto a los secretos, también el secreto es una cultura. Los autores explican que, en la mayoría de los casos, se guarda información debido a que las personas no lo consideran correcto o a que su revelación podría significar repercusiones negativas para sí mismas. En estas circunstancias, no decir nada es mejor que decir algo que no se debe. Además, "la sanción por compartir algo que no se supone sea compartido podría llegar a ser bastante dura" (Bjola & Holmes & Wichowski, 2015,p78). La liberación de información nos lleva al siguiente punto importante, el texto nos informa de un movimiento contrario al secreto: "La información quiere ser libre" (Bjola & Holmes & Wichowski, 2015,p.73). Se trata de una idea que se manifiesta desde los años 80 y que continúa vigente. El tener acceso a la información ya no es un privilegio, sino se considera un derecho, por ende, este movimiento busca exponer la mayor cantidad posible de información en el internet, disponible para todas las personas. Al movimiento original hoy en día lo llamamos *piratería* y es regulado por la ley. Sin embargo, lo importante es que la idea de las personas de merecer toda la información y de compartir el conocimiento quedó vigente, y la idea de una política o diplomacia secreta no es viable.

Aún conectado a la temática sobre el secreto, los autores mencionan que las ciencias sociales han sido consideradas “*soft powers*” poderes suaves, cuando en realidad, por su complejidad, son “*difficult powers*” poderes difíciles. La diplomacia depende de la información, esta es primordial para establecer relaciones internacionales. En un estado de secreto, sin buen acceso o diseminación de la información y los datos relevantes, el proceso diplomático se entorpece y el trabajo se vuelve mucho más tedioso, e incluso podría volverse inalcanzable. Otro de los múltiples factores por los cuales “el secreto es para perdedores” (Bjola & Holmes & Wichowski, 2015, p.68), se sustenta en que sin buena información no hay buena diplomacia y, en efecto, no se generan relaciones estables.

Para llegar al siguiente nexo del libro, se incluye una comparación entre la diplomacia digital británica y la canadiense, gracias a la cual se da a conocer un nuevo término “policy oriented learning” aprendizaje orientado a la política que se define como: “[aprendizaje] en el cual los políticos redefinen y readaptan su práctica, para poder lograr una presentación de sus roles más efectiva y eficiente y alcanzar sus objetivos” (Bjola & Holmes & Clarke, 2015, p.135).

Como resultado del análisis, entre ambos se establece que la diplomacia digital es más un resultado del aprendizaje orientado a la política, que un fenómeno de cambio del orden (según el modelo de Hall). Asimismo, el estudio de la diplomacia digital británica y canadiense, y su participación en la red social Twitter, revelan que la diplomacia sigue siendo estático-céntrica, aun cuando se exprese en plataformas de distintas y nuevas redes sociales.

Por último, lo autores no parecen estar cómodos definiendo la exacta magnitud que la diplomacia digital tiene actualmente sobre la política exterior y las relaciones internacionales.

## Crítica del Libro

Habiendo presentado una línea de las ideas principales del libro, se realizará una breve crítica basada en tres puntos fuertes presentados a lo largo de toda la lectura:

1. La posición de la diplomacia digital con respecto a las formas tradicionales.
2. La funcionalidad de la diplomacia digital.

### 3. Los cambios en la comunicación entre el Estado y los actores no-gubernamentales.

En el primer punto, el libro deja en claro las diferencias entre la diplomacia tradicional y la diplomacia digital.

Sin embargo, aunque en la primera parte se muestra convencimiento de la sustitución de la diplomacia clásica por la digital en algunos aspectos, es claro que durante los análisis de la segunda parte se complica y se observa a la *diplomacia digital* como efecto de la política dirigida al aprendizaje. Durante el desarrollo del texto, se compara la diplomacia digital con la política pública, la política dirigida al aprendizaje, la continuación natural del proceso de globalización y la política en red, pero aun así mantiene sus diferencias. A pesar de tener una fuerte presencia en el manejo político actual, con casos como el de las embajadas, los ministerios y personal diplomático presente en la plataforma social de Twitter, es claro que esta no sustituye las formas de diplomacia tradicional, ni influencia la necesidad de comunicarse cara a cara.

En términos del segundo punto, la diplomacia digital parece tener un rol principal y mayor en cuanto al área de la comunicación y administración de la información. En ella busca lograr una relación horizontal entre los Estados y los actores externos. La diplomacia digital es utilizada tanto para manejar la imagen de un Estado, como para ampliar los canales de comunicación de este mismo. Por ende, la diplomacia digital es de gran importancia para las relaciones internacionales, en especial a larga distancia, pues logra aumentar el contacto y las oportunidades de establecer acuerdos.

Por último, se denota la relación entre la funcionalidad de la *diplomacia digital* y su rol comunicativo entre los actores. La intención de la *diplomacia digital* es volver más reales y cercanos a los entes políticos y diplomáticos. Esta pretende no solo informar al público, sino recibir, de este, retroalimentación y una idea de los objetivos que se buscan en las políticas exteriores. Se trata de alcanzar una armonía entre personal diplomático y los actores externos, representados en este caso por las comunidades en línea. Visto desde estos puntos, la diplomacia digital representa una herramienta de gran provecho para la actual y futura diplomacia. Asimismo, debe ser implementada en la diplomacia tradicional, para garantizar la participación de los actores no-gubernamentales, la exposición de la información, la comunicación internacional y permitir el análisis más profundo de las relaciones internacionales.

La lectura de este libro me produjo satisfacción. Es una fuente informativa y de análisis valiosa, en cuanto a la diplomacia digital y la forma en la cual la

comunicación diplomática ha avanzado durante el desarrollo del sistema internacional. La selección de sus temas no solo apunta a las principales áreas dentro de la diplomacia digital, sino que además ofrece una visión completa de una nueva fase política. Por otra parte, el tratamiento de ilustraciones y estudios realizados, por ejemplo, el uso de la red social Weibo en China por los ministerios de relaciones exteriores de los Estados Unidos, Japón y la delegación de Unión Europea, agregan un elemento de aplicación de los conceptos a la realidad. De manera que el libro otorga claras conexiones entre la teoría y la realidad de la diplomacia general. Un aspecto importante de rescatar es el hecho de que el texto evita cualquier parcialidad en el trato de los conceptos, al exponer tanto estudios que defienden la diplomacia digital, como aquellos que no la consideran una influencia existente. Así, el libro consigue un balance y exposición de los debates, lo cual, finalmente, explica y aclara para el público lector la aceptación de los autores y autoras de la influencia digital.

## Referencia

Bjola, C., & Holmes, M. (2015). *Digital Diplomacy. Theory and Practise*. New York: Routledge.



## REVISTA INSTITUCIONAL DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

### **Guía para la presentación de artículos en la Revista Relaciones Internacionales**

1. Llenar el formulario para Recepción de artículos
2. Los artículos deben ser inéditos, trabajos de investigación, comunicación científica y/o creación propia, sobre diversos contenidos relativos al vasto campo de las Relaciones Internacionales tales como política internacional, derecho internacional, economía global, comercio, negocios internacionales, resolución de conflictos, seguridad, medio ambiente y política exterior. La extensión oscila entre veinte y treinta páginas de computadora a doble espacio, en letra Arial 12 y deben ser remitidos con carta adjunta dirigida al Director de la Revista Relaciones Internacionales, Francisco Flores Zúñiga; donde especifique la fecha de envío del artículo y la importancia académica, científica y/o social de su contenido. Y se debe adjuntar el formulario de recepción de artículos.
3. Identificación de los autores (nombre, apellidos, grado académico, si se es parte de programas doctorales y/o posdoctorales también debe ser indicado).

4. Afiliación institucional.
5. La originalidad de cada propuesta dependerá de: que presente un tema novedoso o un enfoque innovador en temas que hayan sido tratados; que aplique una metodología nueva o diferente para tratar un tema o que sea una revisión de un tema que muestre una nueva relación entre contenidos o autores con aportes sustanciales.
6. El artículo no sobrepasará las 25 cuartillas (papel 8,5 x 11, letra Arial tamaño 12 y a doble espacio). Los márgenes serán superior: 3 cm, inferior: 4 cm, izquierdo: 4 cm, derecho: 3 cm.
7. El título de cada trabajo debe ser sintético, no abarcar más de 15 palabras. El Título debe ir en inglés y en español. Debajo de este se hará constar el nombre del autor o de los autores indicando el grado académico, su especialidad y la dirección convencional o electrónica donde pueda ser localizado; además debe indicarse la institución con la que se relaciona profesionalmente el autor o cada de uno de los autores.
8. Los artículos científicos deberán ir precedidos de un breve resumen en español y otro en inglés no mayor de 400 palabras que defina el contenido del trabajo de manera rigurosa, con indicación expresa sobre los objetivos y los resultados. Igualmente, deben anotarse un mínimo de 6 palabras clave tanto después del resumen en español, como del resumen en inglés, en este caso las palabras irán en inglés, después de la leyenda "Keywords".
9. El texto deberá subdividirse en las partes necesarias para su clara exposición y correcta comprensión, por ejemplo: introducción, materiales y métodos, conclusión, bibliografía.
10. Si el artículo contiene cuadros, mapas, gráficos e ilustraciones deben venir claramente copiados en la versión digital. La cronología y la escala deben aparecer en la figura (nunca al pie). Se evitarán los cuadros muy extensos o muy pequeños.
11. Cada artículo presentado debe incluir la bibliografía utilizada. Esta se asignará al final, en orden alfabético y sin hacer distinciones entre los tipos de documentos. Para su elaboración se utilizarán las normas American Physiological Association (APA 06).

12. Esta debe incluir los siguientes datos:
  - 12.1 Para un libro: Autor. (Año). Título. Edición. Ciudad: Editorial, páginas.
  - 12.2 Para artículo: Autor. Año. Título del artículo. Título de la revista, volumen (número): páginas.
  - 12.3 Para tesis: Autor. (Año). Título. (Tesis, grado). Ciudad: Universidad.
  - 12.4 Para eventos: Autor. (Año). Título de la ponencia. Título del evento. (número: lugar: fecha). Lugar: Editorial, páginas.
  - 12.5 Para fuentes de internet: Autor. (Año). Título. Lugar. Publicador. Disponible en: URL (fecha de acceso).
13. Los trabajos deberán presentarse gramaticalmente correctos. En caso de que no sea así, estos serán devueltos para su correspondiente rectificación.
14. Las notas explicativas deberán colocarse con una llamada numérica, remitiendo al pie de página.
15. La última decisión para la publicación o rechazo de un artículo corresponde al Consejo Editorial de la Revista, el cual podrá ser sometido a arbitraje de un dictaminador externo, sin que su opinión sea de acatamiento obligatorio. Las críticas y sugerencias podrán ser discutidas con los autores. Este proceso será anónimo para ambas partes y también para el consejo.
16. Este consejo se reserva el derecho de hacer cambios en el original con el fin de mantener la homogeneidad y la calidad de la publicación, respetando, sin embargo, el estilo. Una vez aceptado el trabajo para su publicación en otro medio de difusión sin la autorización previa del Editor.

## Sistema de arbitraje

Los artículos se reciben en la dirección electrónica [revistarrii@una.cr](mailto:revistarrii@una.cr). No se aceptan contribuciones que no cumplan con las normas establecidas por el Consejo Editorial de la Revista.

Una vez recibido el artículo, el autor recibirá un correo electrónico que se corrobora su recepción, en este se indicará el título del artículo, el autor y la fecha, para el orden de los registros. Todos los artículos recibidos serán sometidos a un sistema de evaluación con evaluadores anónimos, externos a la Revista y de ser posible, relacionados con centros de investigación o de docencia fuera de Costa Rica, siempre se tratará de especialistas en el área del conocimiento correspondiente al tema tratado en el artículo por evaluar.

Los evaluadores tendrán un mes calendario para dictaminar el artículo y, si es aceptado por el Consejo Editorial, se le comunicará por escrito al autor la decisión, quien tendrá quince días hábiles para efectuar las modificaciones correspondientes y remitir de nuevo su trabajo a la Editora de la Revista, Ariana López. Junto con la versión final del artículo, deberá adjuntar una declaración jurada en la que se haga constar la originalidad del artículo, así como que no ha sido publicado ni se publicará en otro medio, ya sea escrito o electrónico.



Esta revista se imprimió en el 2017 en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la Universidad Nacional, consta de un tiraje de 150 ejemplares, en papel bond y cartulina barnizable.

E-33-17-PUNA