



La posibilidad de Europa

COYUNTURA

Gabriel Vommaro
Philip Kitzberger

TRIBUNA GLOBAL

Dietmar Dirmoser

TEMA CENTRAL

Guillaume Boccara
Timothy Garton Ash
Ignacio Sánchez-Cuenca
Andrés Reggiani
Uwe Optenhögel
Anna Maria Kellner
Michael Bröning
Susanne Gratius
Ariel González Levaggi /
Emiliano Limia

ENSAYO

Horacio Tarcus

NUEVA SOCIEDAD

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

Directora: Claudia Detsch

Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Coordinadora de producción: Silvina Cucchi

Editor de la plataforma digital: Mariano Schuster

Administración: María Eugenia Corriés, Vanesa Knoop, Karin Ohmann

NUEVA SOCIEDAD Nº 270

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

Arte y diagramación (portada e interior): Fabiana Di Matteo

Ilustraciones: Javier Jubera

Fotografía de portada: Shutterstock

Corrección: Germán Conde, Vera Giaconi

Traducción al inglés de los sumarios: Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran **NUEVA SOCIEDAD** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

<www.nuso.org>

El portal **NUEVA SOCIEDAD** es una plataforma de reflexión sobre América Latina.
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.

 **NUEVA
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

■ ÍNDICE

COYUNTURA

4334	Gabriel Vommaro. La centroderecha y el «cambio cultural» argentino	4
4335	Philip Kitzberger. ¿Populismo o narcisismo? Donald Trump versus el periodismo	14

TRIBUNA GLOBAL

4336	Dietmar Dirmoser. La Gran Marcha china hacia el oeste. El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda	27
------	--	----

TEMA CENTRAL

4337	Guillaume Boccara. El deseo de Europa. Más allá del nacionalismo y del neoliberalismo	40
4338	Timothy Garton Ash. ¿Europa se desintegra?	48
4339	Ignacio Sánchez-Cuenca. La Unión Europea como dominio tecnocrático	60
4340	Andrés Reggiani. Persistencia y mutaciones de la extrema derecha francesa	72
4341	Uwe Optenhögel. La Unión Europea como actor global. Políticas de defensa, paz y <i>soft power</i>	83
4342	Anna Maria Kellner. La defensa vuelve a ser importante. Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el «Brexit» y Trump	98
4343	Michael Bröning. ¿No hay alternativa? Lecciones de la caída del populismo de derecha alemán	111
4344	Susanne Gratius. Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos	119
4345	Ariel González Levaggi / Emiliano Limia. El <i>outsider</i> : Turquía y la utopía europeísta	132

ENSAYO

4346	Horacio Tarcus. A 150 años de <i>El capital</i> . Peripicias políticas de las primeras traducciones al español	142
------	--	-----

SUMMARIES

■ Segunda página

Tras la Segunda Guerra Mundial, la utopía europea de un continente unido se articuló con la expansión de proyectos de reformismo social que abrirían paso a Estados de Bienestar desconocidos en otros continentes. No es casual que el himno europeo sea el «Himno a la alegría», de Ludwig van Beethoven: su elección reflejaba el optimismo de la construcción de Europa como un territorio común de paz, seguridad y prosperidad por encima de las identidades locales y nacionales. Sin embargo, a 23 años de la promulgación del Tratado de la Unión –instancia que consolidó un proceso iniciado décadas atrás–, el Viejo Continente vive una suerte de «crisis existencial», aprovechada por diversos partidos eurófobos para disputar los sentidos de Europa y tratar de imponer un retroceso a Estados-nación basados en identidades cerradas. Al mismo tiempo, se alzan críticas a la deriva neoliberal de la Unión Europea, el debilitamiento de la democracia y las lógicas «pospolíticas» que reemplazan la deliberación ciudadana por los mandatos de «los mercados». No obstante, la posibilidad de Europa sigue vigente y hacia allí se dirige el tema central de este número de NUEVA SOCIEDAD.

Desde su artículo, Guillaume Boccara convoca a abandonar la búsqueda de una ilusoria identidad cultural europea, carente de fundamentos históricos, y a pensar Europa como una entidad política, para lo cual –sostiene– el socialismo democrático brinda un conjunto de ideas fuerza que permiten enfrentar el repliegue identitario, así como las políticas de austeridad. Si se piensa el proyecto europeo como «radicalmente» político, eso repone la necesidad de democratizar Europa y de defender principios pacifistas e igualitarios. En la misma línea, Ignacio Sánchez-Cuenca pone de relieve las formas tecnocráticas de gobierno de la Unión –materializadas en el Banco Central Europeo (BCE) y la Comisión Europea– y propone pensar la crisis continental como un conflicto entre tecnocracia y democracia.

«El Brexit fue un balde de agua fría para quienes buscan un continente más integrado y cooperativo. Pero ya antes emergieron problemas en la zona euro, en parte debido a un diseño inadecuado», escribe Timothy Garton Ash, quien discute parte de la bibliografía reciente sobre Europa, con un foco en Europa del Este. Allí, varios de los países están embarcados en experiencias «iliberales», luego de un ciclo de políticas

de libre mercado a menudo bastante radicales, tras la caída del «Telón de Acero». Y no solo el Este plantea problemas: como explican Ariel González Levaggi y Emiliano Limia, Turquía es un conflictivo candidato a integrar la UE que plantea diversos desafíos. Hoy, este país de mayoría musulmana y envuelto en el giro autoritario de Recep Tayyip Erdoğan está más lejos de ingresar en «Europa», pero también de dejar de incidir sobre ella.

En gran medida, la crisis de identidad actual se expresa en fuerzas «populistas» de derecha que ponen en cuestión los valores cosmopolitas y el poder supranacional y convocan a una suerte de atrincheramiento identitario. Pero en este mundo conviven diversas fuerzas. Los artículos de Andrés Reggiani y Michael Bröning se explayan sobre dos de sus partidos: el Frente Nacional francés y Alternativa para Alemania (AfD, por sus siglas en alemán), respectivamente. Mientras que el primero se inscribe en una larga tradición de la extrema derecha francesa –que combina populismo de la protesta con populismo de la identidad–, el partido alemán articula xenofobia con libre mercado, en una suerte de «nacional-liberalismo». Ambas agrupaciones lograron que posiciones otrora marginales ocupen la centralidad del tablero político y han tenido capacidad –pese a los avances y retrocesos– para incidir en la agenda política e intervenir en las batallas por el sentido común.

A su turno, los textos de Uwe Optenhögel y Anna Maria Keller se concentran en una temática muy relevante en la actualidad: la defensa y la geopolítica. La percepción de un mayor peligro a escala global ha creado una base necesaria para que los problemas de defensa vuelvan a ser «importantes». El triunfo de Donald Trump –que amenaza con dinamitar varios consensos globales– y el peso de la Rusia de Vladímir Putin –que recuperó incidencia geopolítica luego del fuerte retroceso que siguió al derrumbe de la Unión Soviética– ponen a la UE ante nuevos riesgos y desafíos, en un contexto de desarticulación interna entre las «varias velocidades» que perviven en la zona euro.

Finalmente, el artículo de Susanne Gratius brega por una densificación de los vínculos entre la UE y América Latina frente a la «retirada» internacional de Washington (temas como cambio climático e inseguridad permitirían un mayor trabajo conjunto). Pero, al mismo tiempo, las relaciones UE-América Latina enfrentan diversas dificultades, entre ellas el acercamiento latinoamericano con Asia, los problemas internos de cada región y el debilitamiento del interregionalismo como forma de cooperación.

Es claro que, frente a los desafíos a la «posibilidad de Europa» –entre los cuales el «Brexit» es el que tiene más efectos materiales y simbólicos–, no basta con atrincherarse en el *statu quo* para combatir los pliegues nacionalistas e identitarios. Europa conserva Estados de Bienestar a escalas inexistentes en otras latitudes y elevados niveles de libertad, y su proyecto de integración sigue siendo una referencia a escala global. Pese a la dificultad para «exorcizar la historia» y a la necesidad de miradas críticas, los artículos que conforman este número contienen, al mismo tiempo, perspectivas y propuestas tendientes a recuperar el espíritu y las políticas que dieron lugar al proyecto europeo, inseparable de la justicia social, como horizonte de vida en común.

La centroderecha y el «cambio cultural» argentino

GABRIEL VOMMARO

El triunfo de la alianza Cambiemos en las elecciones presidenciales de 2015 permite ver en acción a un gobierno promercado, surgido de una votación que ganó por estrecho margen, que tiene el desafío de reorientar las políticas públicas en virtud de su proyecto de «cambio cultural» mientras lidia con las demandas y las resistencias de una sociedad movilizadada. El cambio en curso ayuda también a estimar los legados del ciclo anterior. El caso argentino abre la pregunta acerca de la posibilidad de que Propuesta Republicana (PRO), que hegemoniza Cambiemos, pueda constituirse en un espacio competitivo representativo de la centroderecha a escala nacional.

El triunfo de la alianza Cambiemos en los comicios presidenciales de 2015 en Argentina representa el único pase de manos por vía electoral de un gobierno de centroizquierda hacia uno de centroderecha –por usar alguna definición general– que tuvo lugar, hasta el momento, en América Latina, tras el llamado «giro a la izquierda» (con la excepción de Chile, que siguió una dinámica bastante particular). En un contexto de cambio de tendencia de varios de los países de la región, o al menos de pérdida de apoyos

claramente mayoritarios de los gobiernos progresistas, el caso argentino nos habilita a pensar algunas cuestiones de más largo aliento en relación con el ciclo que llega a su fin –al menos, como lo conocimos en la primera década y media del siglo XXI– y a sus legados. Por un lado, permite ver en acción a un gobierno promercado surgido de una elección dividida, que tiene el desafío de reorientar las políticas públicas lidiando al mismo tiempo con las demandas y las resistencias de una sociedad democrática y movilizadada.

Gabriel Vommaro: es magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y doctor en Sociología por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales (EHES), París. Es investigador-docente en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), donde dirige la licenciatura en Estudios Políticos, e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina.

Palabras claves: cambio cultural, centroderecha, Mauricio Macri, Propuesta Republicana (PRO), Argentina.

En definitiva, debe hacer frente a la tensión entre la voluntad de llevar a cabo un proyecto socioeconómico determinado y la factibilidad política de ese proyecto, lo que ya habían experimentado los gobiernos del ciclo progresista. Por otro lado, el cambio en curso ayuda a estimar cuáles son los legados de ese ciclo y en qué medida hay situaciones y acuerdos culturales y redistributivos establecidos y otros de más fácil remoción o reorientación.

Además de reflexionar sobre esas cuestiones, en este artículo nos interesa referir a una especificidad del caso argentino que lo diferencia de la mayor parte de las derechas regionales, y cuyo devenir también mostrará en qué medida este país puede formar parte del club de las derechas regionales institucionalizadas y competitivas electoralmente. Nos referimos a la posibilidad de que Propuesta Republicana (PRO), la fuerza que hegemoniza la alianza Cambiemos¹, pueda constituirse en un partido de alcance nacional y estabilizar así, en Argentina, un espacio competitivo representativo de esa orientación. Tras un año y medio de gobierno, nos encontramos en condiciones de revisar al menos parcialmente estas tres cuestiones, que serán objeto de los puntos que organizan este texto.

■ La senda del gradualismo

Como señalamos en otra parte², PRO nació con un proyecto sociocultural y

económico de modernización gestinaria, que criticaba las excesivas regulaciones estatales de la vida económica sin desconocer el rol central del Estado como reasignador de recursos, y en especial en lo referido a la protección de algunos derechos sociales, lo que en el discurso de PRO se asocia al «cuidado» de los sectores «vulnerables». Particularmente en los últimos años del ciclo kirchnerista, cuando PRO se definió como fuerza claramente opositora, incorporó como elemento central de su programa la defensa de una concepción política republicana-liberal de la democracia y, junto con ella, las denuncias sobre corrupción gubernamental y la promoción de una modernización gestinaria.

Al mismo tiempo, también desde sus inicios, PRO se concibió como un partido posideológico, con una estrategia flexible y pragmática, que busca construir consensos de gobernabilidad para llevar a cabo su proyecto político. Tiene un diagnóstico claro sobre las

1. A diferencia de lo ocurrido en 1999 en el gobierno de la Alianza, que incluía a la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente por un País Solidario (Frepasso), en el gobierno de Cambiemos puede decirse que prevalece el control partidario por sobre la lógica de coalición, especialmente en la composición del gabinete, ya que la mayor parte de los ministros y secretarios provienen de PRO y de sus fundaciones. Solo hay tres ministros de la UCR en un gabinete que cuenta con 23 carteras, pero además esos radicales no fueron elegidos por su partido según sus reglas internas, sino por las preferencias del presidente.

2. G. Vommaro, Sergio Morresi y Alejandro Bellotti: *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*, Planeta, Buenos Aires, 2015.

resistencias de la sociedad y la economía argentinas a apoyar mayoritariamente políticas de apertura económica y flexibilización de la regulación de los mercados, así como de reducción de la inversión pública en bienes de provisión potencialmente universal (como jubilaciones, salud, etc.). Así, aunque el tipo de economía al que quisieran llegar sus líderes sea similar a la que imaginan los economistas llamados ortodoxos, su pragmatismo y la pretensión de hacer de PRO un verdadero partido de poder –es decir, capaz de gobernar la sociedad argentina– los llevaron, hasta el momento, a preferir el gradualismo –en relación con la apertura de la economía argentina y el rol del Estado– antes que las tradicionales terapias de *shock*. Por eso es criticado por los economistas ortodoxos, quienes acusan al gobierno de hacer «kirchnerismo con buenos modales»³.

Esta orientación pragmática es la que comparten los sectores que controlan el partido y definen la orientación general en materia de políticas públicas. La incorporación al gobierno de CEO provenientes de grandes corporaciones, lejos de ser necesariamente parte de un sesgo hacia el polo del *shock*, es consistente con esta línea: se trata de especialistas en procesos, cuyo prestigio profesional está ligado a «hacer que las cosas ocurran», en palabras de un funcionario entrevistado, sin que el contenido de esas *cosas* sea un asunto que esté bajo su órbita. Al contrario, las

definiciones políticas las sigue dando la «mesa chica», de la que están ausentes tanto la mayor parte de esos CEO como los economistas ortodoxos. La división del trabajo en la Jefatura de Gabinete de Ministros, área clave para el manejo de la marcha de las políticas públicas y para el diseño de la comunicación política en el nuevo gobierno, da cuenta de esta combinación entre manejo político pragmático y altas dosis de ideología gestionaria. En efecto, junto a un jefe de gabinete *político*, de larga trayectoria en PRO y de cercanía y confianza con Macri como Marcos Peña, hay dos secretarios de Estado que, provenientes de grandes corporaciones, se ocupan de la «coordinación interministerial»⁴ y de la «coordinación de políticas públicas». En palabras de un ex-CEO funcionario, «Marcos no es

3. Esa fue la expresión que utilizó el economista ortodoxo –de asidua presencia pública– José Luis Espert en diferentes entrevistas en medios de comunicación durante 2016. Uno de los audios está disponible en <<https://radiomitrecienradios.com/jose-luis-espert-cambiemos-es-como-el-kirchnerismo-con-buenos-modales/>>. Ya en los inicios del partido, una de las líneas más duras de PRO en términos políticos, proveniente en especial de la Unión del Centro Democrático (Ucedé) –principal partido de centroderecha argentino de los años 80 del siglo XX– pero también del peronismo menemista, había intentado sin éxito una definición más tajante en materia programática. G. Vommaro y S. Morresi (eds.): «Hagamos equipo». PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina, Ediciones UNGS, Buenos Aires, 2015.

4. Como se afirma en la web de la Secretaría de Coordinación Interministerial, su función es facilitar «las relaciones entre los ministros y el jefe de Gabinete para alcanzar los objetivos de pobreza cero, unidad de los argentinos y lucha contra el narcotráfico», es decir las tres grandes líneas del discurso de inauguración de mandato de Macri en diciembre de 2015.

un tipo de la gestión sino más bien de la estrategia política, la comunicación, entonces la idea [de incorporar a los dos CEO-secretarios de Estado] era fortalecer el equipo con ese perfil de gestión». Por su parte, los economistas de mayor prestigio que habían ingresado al gobierno en sus inicios lo abandonaron a fines de 2016, ora por desacuerdos con el gradualismo, ora por pretender cierta autonomía en sus decisiones. La definición sobre la orientación política, entonces, se concentra en pocas manos.

Asimismo, el hecho de que el nuevo gobierno no cuente con mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso ni con el gobierno de la mayor parte de las 24 provincias del país lo obliga a establecer negociaciones y acuerdos con otras fuerzas políticas, tanto en la arena parlamentaria como en la gestión del gobierno federal. La escasez de recursos político-institucionales favorece también alguna forma de gradualismo: es necesario acordar políticas con un número significativo de legisladores, y Cambiemos encontró un grupo particularmente colaborativo en la porción del peronismo más alejada del kirchnerismo.

■ **Hacia un nuevo orden en la economía: un gobierno de normalización**

En materia económica, frente a las posiciones más extremas, el gobierno de Cambiemos, comandado por PRO, se

propone como una fuerza *razonable* de *normalización* social y económica. Cree que debe acercarse a Argentina, lentamente, «al modo en que se hacen las cosas en el mundo», luego de la «anomalía populista» del ciclo político anterior. En esa línea, dos de las primeras medidas tomadas por el gobierno fueron económicas e implicaron responder a una demanda de los sectores agroexportadores, por un lado, con la reducción de los aranceles de exportación de granos, y de los sectores importadores y exportadores, por el otro, con el fin de la regulación del mercado de acceso a las divisas. Estas medidas redujeron los ingresos fiscales, al tiempo que crearon las condiciones para el crecimiento del mercado financiero. En el diagnóstico inicial, la normalización parecía bastar para que se hicieran efectivas las inversiones privadas necesarias para reemplazar el rol del consumo y la inversión pública como motores del crecimiento en que se había basado el último gobierno de Cristina Fernández. Ese diagnóstico fue corregido parcialmente sobre la marcha, ante la evidencia de que las inversiones privadas no llegaban, en línea con los problemas estructurales del país que padeció el gobierno anterior, pero que este no había inventado.

La normalización se volvió entonces más un *proceso* que un *acto*. Abundan las metáforas del «puente» que la sociedad debería cruzar para llegar a ese nuevo país, en especial sus grupos organizados de trabajadores formales

e informales, pero también los de empresarios. En este sentido, el gobierno de Cambiemos hunde sus raíces en la más conocida tradición política de Argentina: así como la transición democrática nos llevaba de un régimen político a otro y para ello era necesario un «cambio cultural» en el sentido de la cultura política, esta transición de un tipo de sociedad a otra debe hacer posible el «cambio cultural» que nos lleve del desarrollo interno a la apertura al exterior, de una sociedad de consumo a otra de inversión. No son pocas las coincidencias con otros proyectos económicos refundacionales llevados a cabo en Argentina en los años 60 y 70. Ahora, en cambio, esto se produce por vías democráticas. Con mayor intensidad desde mediados de 2016, el gobierno se concibe a sí mismo como capitaneando una *transición* lenta hacia la economía globalizada, que podría concluir, en el horizonte deseado, con la entrada de Argentina a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que significaría que el país sería ordenado por los condicionamientos necesarios para ya no volver a salirse de su carril *normal*⁵. La normalización debe ir, así, hacia la irreversibilidad del cambio. En este punto –también– es llamativo cómo se parecen los gobiernos en Argentina en cuanto a su retórica refundacional: todos quieren, de alguna manera, volverse irreversibles.

Al mismo tiempo, el nuevo gobierno fue menos gradualista en algunas

áreas, entre ellas la monetaria, donde, en línea con la teoría económica dominante y con las demandas de los actores económicos globales, concedió la presidencia del Banco Central a sus sectores más ortodoxos. Estos hicieron del combate contra la inflación casi el único objetivo, que se busca alcanzar evitando la emisión monetaria y aumentando las tasas de interés. Esto, por un lado, conspira contra la inversión privada productiva, o al menos en sectores no financieros, o de mediano-largo plazo; y, por otro lado, obliga al gobierno a buscar recursos para financiar el gasto público mediante la toma de deuda. En efecto, el ritmo de endeudamiento aumentó durante 2016 y aceleró una tendencia que ya había comenzado en 2014, pero que ahora representa el «atajo» que permite al gobierno de Cambiemos evitar el aumento de la conflictividad social, mientras crea nuevos condicionamientos para la política económica futura. Aunque no es objetivo de este texto hacer un análisis de política económica, este recorrido permite entender cómo se articula la orientación económica general con las condiciones de gobierno y con las relaciones de poder en el seno de la fuerza política que lo encabeza.

5. Según el sitio de la OCDE en México, esta organización «reúne a un grupo de países con ideas similares. Esencialmente, el ser miembro de la organización depende del compromiso de un país hacia la economía de mercado y la democracia pluralista». V. <www.oecd.org/centrodemexico/laocde/masinformacionsobre/laocde.htm>.

¿Qué pasó, mientras tanto, con el legado kirchnerista?

■ Más allá de la economía... ¿qué cambió con Cambiemos?

Si las políticas de ampliación de derechos establecidas en los años de gobiernos kirchneristas, así como la imagen de un «pueblo empoderado» con que se despidió la ex-presidenta Cristina Kirchner el 9 de diciembre de 2015, en la Plaza de Mayo, parecían augurar una cierta permanencia de la herencia nacional-popular, los primeros meses de gobierno de Cambiemos dieron la impresión de «arrasar con todo». En efecto, a pesar de lo ajustado del triunfo electoral en segunda vuelta⁶, el nuevo gobierno se propuso llevar a cabo esa normalización de Argentina, cuyos principales rasgos se definían, en buena parte, de manera contrapuesta al tipo de sociedad que el kirchnerismo bregó por instaurar desde 2003, y con contornos más definidos, a partir de 2008.

Definir esta ruptura en términos de «cambio cultural» da cuenta de la amplitud de la transformación buscada y, al mismo tiempo, vuelve impreciso su alcance. Pareciera ser que el gobierno normalizador se propone, en cierta medida, cambiar la cultura de los argentinos, es decir el modo en que estos hacen las cosas, en especial en su actividad económica y en su vínculo con el Estado⁷. Este cambio podría verse como la transformación de un *ethos*

estadocéntrico y militante en otro emprendedor y asociado al voluntariado, dos marcas de PRO. El gradualismo en la normalización también supone evitar la fijación pública de metas demasiado ambiciosas. El «cambio cultural» permanece en esa vaguedad. Pero también hace posible empaquetar en el mismo *frame* reformas económicas, fiscales, laborales, políticas y culturales. En definitiva, a pesar de haber tenido que aceptar durante la campaña electoral para los comicios presidenciales buena parte de los bienes colectivos de legitimidad compartida que había producido el kirchnerismo (la Asignación Universal por Hijo, la propiedad estatal de empresas, entre otros puntos), el tono de su gobierno es ciertamente refundacional. Pero ¿qué cambió, en términos culturales, hasta el momento?

En primer lugar, Cambiemos no parece haber tenido éxito en incidir en las organizaciones del mundo popular de un modo decisivo. Tuvo que aceptar la fortaleza de las organizaciones de los pobres informales, que se consolidaron en el ciclo político anterior, así como el legado de las políticas

6. En la primera vuelta, el 25 de octubre de 2015, Daniel Scioli (Frente para la Victoria) obtuvo 37,08% de los votos y Mauricio Macri (Cambiemos), 34,15%. En la segunda vuelta, realizada el 22 de noviembre de 2015, Macri se impuso por 51,34% y Scioli quedó en segundo lugar, con 48,66% de los votos.

7. Eso parece sugerir Martín Rodríguez en «Parte del aire» en *Le Monde diplomatique* edición *Cono Sur* N° 215, 5/2017.

para esos sectores que son gestionadas por sus propias mediaciones. La continuidad del fomento estatal y del financiamiento público hacia la llamada «economía popular» es una muestra de este hecho, pero también la dificultad para imponer una política más dura en materia de orden en la calle, que impida o al menos minimize los cortes de la vía pública por manifestaciones en reclamo de bienes de origen público para esas fracciones de las clases populares (los llamados «planes sociales», pero también alimentos para los comedores, entre otras cosas).

En segundo lugar, tampoco fue sencillo, hasta el momento, moderar los reclamos de las organizaciones de los sectores formales, es decir, los sindicatos. De posturas tradicionalmente más negociadoras en términos de metodologías de acción colectiva, pero también con reclamos más moderados y mayor flexibilidad ideológica, los grandes sindicatos lograron, no obstante, minimizar el impacto del ajuste en los trabajadores formales. Siguieron la lógica del «neocorporativismo segmentado» que ya habían implementado en los años del kirchnerismo⁸ y que consiste en privilegiar los reclamos para los sectores que representan directamente y mostrar menor preocupación hacia los trabajadores no registrados e informales. Sin embargo, reconocieron a los representantes de los pobres informales como interlocutores en materia de representación de una porción

de las clases populares y, en consonancia con eso, los incorporaron a varias mesas de negociación y evaluación de la situación del país y de medidas de acción⁹. La inédita unidad de formales e informales constituye una innovación del periodo, pero puede ser vista también como parte del legado del ciclo nacional-popular: aunque las alternativas políticas no estén claras, ni unos ni otros parecen dispuestos a resignar su participación en el bienestar en pos del «cambio cultural» propuesto.

También parecen duraderos los consensos en torno de las políticas de derechos humanos, en especial respecto a los juicios a los responsables del terrorismo de Estado en la última dictadura militar. No prosperaron las tentativas de funcionarios y de intelectuales cercanos al gobierno de discutir números simbólicos de los movimientos de derechos humanos, como el de los 30.000 desaparecidos. Un dictamen de la Corte Suprema que habilitaba un beneficio en el cómputo de las penas a los condenados por delitos de lesa humanidad, con fallo dividido y apoyo de los dos jueces designados por el nuevo gobierno, generó protestas masivas y obligó al Congreso a

8. V. sobre este punto Sebastián Etchemendy y Ruth Berins Collier: «Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)» en *Postdata* N° 13, 6/2008.

9. V. por ejemplo «La CGT y los movimientos sociales acordaron unir sus reclamos contra el Gobierno» en *La Nación*, 7/9/2016.

votar una ley que prohíbe tal aplicación. La ley que no permite aplicar el «2x1» a crímenes de lesa humanidad obtuvo el voto de casi la totalidad de los bloques parlamentarios, incluido el de Cambiemos, de donde partió el proyecto. Poco después, en la provincia de Buenos Aires, el kirchnerista Frente para la Victoria (FPV) logró que el bloque provincial de Cambiemos aprobara una ley que obliga a hablar de «dictadura cívico-militar», en consonancia con lo que fijaba la memoria oficial de los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. La política de derechos humanos no pudo ser, hasta el momento, parte del cambio cultural y continúa el linaje de los últimos años que entronca, no sin diferencias, con el de los primeros años de la democracia. Contra las miradas que veían esa política como un bien capturado de manera facciosa, encuentra en la sociedad consensos transversales, más allá de las posiciones frente al ciclo kirchnerista¹⁰.

En cambio, tuvieron menos durabilidad las políticas específicamente culturales del ciclo político anterior y, en especial, las vinculadas a los medios de comunicación. En efecto, a poco de asumir el gobierno de Cambiemos, se disolvieron por decreto los dos entes reguladores creados por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (conocida como Ley de Medios) y por la Ley de Telecomunicaciones aprobadas durante el kirchnerismo –la Autoridad Federal de Servicios de

Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC), respectivamente–. La AFSCA se encargaba de otorgar las licencias de radio y televisión y de regular el mercado de los medios audiovisuales. Era el ente de aplicación de la Ley de Medios, votada por el Congreso en 2010 y producto de un largo debate del que participaron actores del mundo académico y de la sociedad civil. Uno de sus objetivos principales era desconcentrar la propiedad de los medios y distribuir el espectro audiovisual en partes iguales entre el sector privado, el estatal y el de la sociedad civil. Su implementación parcial, en el contexto de la disputa entre el gobierno kirchnerista y el grupo multimédios Clarín, poco tuvo que ver con el espíritu que le había dado impulso y origen. Pero la supresión por decreto presidencial de la autoridad de aplicación, una de las piezas fundamentales de la ley, estuvo lejos de resolver las falencias de la política anterior. En su lugar, se creó una nueva entidad reguladora, el Ente Nacional de Comunicaciones, que dejó sin representación a las minorías parlamentarias e implicó un mayor control del Poder Ejecutivo sobre el área. La bandera de la democratización fue rápidamente desechada y, en cambio,

10. Remitimos en este punto al artículo escrito por Pablo Semán al calor de las movilizaciones contra el fallo de la Corte Suprema: «Derechos humanos, contingencia y sobregiro» en *Panamá Revista*, 11/5/2017.

la preocupación central pasó a ser la modernización tecnológica y el incremento de la competencia de mercado como soluciones a la concentración mediática¹¹. Es, en definitiva, en el plano de la comunicación donde este «cambio cultural» siguió el camino de la normalización, que implicó la apertura regulada a la competencia extranjera y el levantamiento de buena parte de las regulaciones que iban en contra de la concentración monopólica.

■ ¿Tendrá Argentina su partido de derecha con implantación nacional?

La debilidad política del gobierno de Cambiemos reside, en buena parte, en la desigual implantación de la principal fuerza de la coalición en todo el país. Construido desde la ciudad de Buenos Aires, PRO estableció desde el comienzo una estrategia de varios tiempos, que consistía en partir de un gobierno subnacional para construir desde allí su presencia en los demás distritos. La sucesión de marcas políticas que adoptó parece dar cuenta de esta estrategia. Al pasar de Compromiso para el Cambio a Propuesta Republicana, logró nacionalizarse utilizando –y luego absorbiendo– la implantación territorial que había construido el partido Recrear, en buena parte sobre la base de los vínculos con antiguos dirigentes de partidos liberales y conservadores provinciales, así como del ala derecha del radicalismo. Con Cambiemos, marca en la que PRO

parece ahora querer diluirse –al menos de manera comunicacional–, logró tanto la cobertura nacional del radicalismo como una llegada a clases medias urbanas no directamente identificadas con la centroderecha.

Como había ocurrido en la ciudad de Buenos Aires, la identidad por oposición al kirchnerismo funcionó como fuerza aglutinadora que, hasta el momento, parece tener mucho para dar en términos de rédito electoral. Pero con la adopción de la marca Cambiemos los líderes de PRO, que son el núcleo que toma las decisiones desde el gobierno, parecen haber aceptado también que no pueden, al mismo tiempo, gobernar el país –es decir, acordar con los actores realmente existentes– y proseguir la construcción de un partido nacional. Se trata, por ahora, de dar consistencia desde arriba al rechazo a un ciclo político concluido en términos electorales, pero ¿cómo acabar con su legado sin los recursos políticos para hacerlo?

Por un lado, las negociaciones con gobernadores de origen peronista pero circunstanciales aliados, de quienes el gobierno obtuvo votos en el Congreso, implicaron que cediera el control de algunos puestos claves en el nivel provincial, vinculados a la gestión de dependencias y programas de política pública nacionales, lo que al menos a

11. Ver Martín Becerra: «Restauración: cambios en las políticas de comunicación» en *Épocas* N° 2, 2016.

corto plazo mantiene recursos políticos en manos de las fuerzas gobernantes en cada distrito, sea cual fuere su signo partidario¹². Por otro lado, la tensión entre un partido dominante en el interior de la coalición Cambiemos con escasa presencia territorial más allá del centro del país (PRO) y el integrante más tradicional de esa coalición (la UCR), minoritario en la toma de decisiones en el centro pero de gran presencia territorial, actualiza la paradoja del gobierno de Cambiemos: para afianzarse como vector de «cambio cultural» necesita de sus aliados, pero a menudo eso le impide crecer como fuerza política autónoma. Parece lejana la perspectiva de que, con los recursos que da el gobierno, PRO pueda consolidarse como partido a escala nacional, como hizo a partir de 2007 en la ciudad de Buenos Aires.

Es cierto que, como sostiene Marcelo Leiras¹³, en Argentina ningún partido es nacional, estrictamente hablando. Todos deben lidiar con la complejidad federal y se construyen más bien como alianzas de elites subnacionales. Con el envión de sus triunfos electorales y de sus figuras de alta popularidad, PRO parecía encaminado a fagocitarse a buena parte del radicalismo. La resiliencia de ese partido centenario, en buena parte en virtud de sus resortes de gobierno a escala distrital, es un dato que no debe soslayarse. La disputa por convertirse en el partido de las clases medias urbanas y de las clases medias-altas rurales del siglo XXI sigue, así, abierta. El gradualismo y el peso de los legados, aquí también, marcan el ritmo de las transformaciones. □

12. Diferentes ministerios (Trabajo, Desarrollo Social) y dependencias oficiales (Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES–, Programa de Atención Médica Integral –PAMI–) cuentan con oficinas en todas las provincias. Tradicionalmente, la fuerza política gobernante designaba en esos lugares a referentes propios en cada distrito. En este caso, el gobierno

de Cambiemos no solo debió distribuir posiciones entre las fuerzas políticas que forman parte de la coalición, sino que también aceptó mantener cierto *statu quo* en provincias gobernadas por otros partidos.

13. M. Leiras: *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires, 2007.

¿Populismo o narcisismo?

Donald Trump versus el periodismo

PHILIP KITZBERGER

La confrontación de Donald Trump con el periodismo tiene origen en su historia personal y parece haber alcanzado un pico durante su ascenso a la Presidencia. Se distingue, en este sentido, de la confrontación y el reformismo mediático estatista desplegados, una vez en el gobierno, por los populismos de izquierda en América Latina. El enfrentamiento antagónico con los medios periodísticos en clave populista, desplegado como estrategia de gobierno, es una opción cargada de implicancias y riesgos que el presidente Trump tiene sobre la mesa, y no una consecuencia de su naturaleza.

La beligerancia de Donald Trump hacia los medios periodísticos y la intuición de que se vincula a los rasgos populistas del nuevo presidente han suscitado comparaciones con las recientes experiencias populistas de izquierda en América Latina. Algunos expertos han arriesgado que estas últimas ofrecen un espejo de lo que puede o debe esperarse en el inquietante futuro próximo.

Un artículo publicado poco después de la elección¹ interpreta que el modo

en que Trump colocó a los medios periodísticos como su principal adversario –demonizándolos y a la vez sirviéndose de ellos– permite reconocer en él la naturaleza populista. Entendiendo el populismo como adaptación del fascismo a contextos de democracia electoral, los autores le atribuyen «una actitud definida contra los medios independientes, que no obstante utiliza a los medios». En esta visión, el populismo constituye una identidad política predefinida, portadora de un libreto que permite *–a priori–* predecir

Philip Kitzberger: es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y profesor del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires).

Palabras claves: conservadurismo, izquierda, medios de comunicación, populismo, Donald Trump, América Latina, Estados Unidos.

1. Pablo Piccato, Fabián Bosser y Federico Finchelstein: «In Trump's America, The Independent Press Would Become the Enemy» en *Open Democracy*, 1/11/2016.

actitudes y comportamientos ante actores e instituciones. De modo similar, una posterior columna aparecida en *The Washington Post*² sostiene que la actual guerra de Trump contra los medios sigue el libreto de los populistas latinoamericanos, con quienes aquel compartiría una «mentalidad» de consecuencias potencialmente ominosas para la libertad de expresión.

La comparación es siempre fructífera para hacer conjeturas e inferencias sobre procesos y conflictos políticos. Sin embargo, la atribución a actores de esencias o naturalezas como el populismo, para derivar de ellas cursos inexorables y destinos necesarios, es más afín a la evaluación normativa que a la reflexión sobre escenarios plausibles. Las opciones en el terreno de la política de medios y en la relación con la prensa, como en cualquier otro ámbito, no pueden derivarse de identidades preexistentes y dadas. Sin ignorarlas, deben incluirse en el análisis las restricciones y oportunidades que estructuran las arenas en las cuales los actores toman sus decisiones. Por debajo de semejanzas formales en el conflicto con los medios periodísticos entre los casos de Trump y los populismos latinoamericanos, aparecen significativas divergencias en términos de antecedentes, marcos ideológicos, orientaciones de política y *timing*. Estas y otras diferencias en cuanto a los sistemas de medios y los marcos político-institucionales permiten conjeturar escenarios alternativos en los que

una radicalización de la relación de Trump con los medios en clave populista es solo una posibilidad más; pero, por cierto, no un devenir necesario.

Trump y los populistas latinoamericanos exhiben dos obvias semejanzas. La primera reside en el sistemático cuestionamiento público a los medios y al periodismo en su pretensión de legitimidad como proveedores imparciales de información. La estrategia consiste en evidenciar y develar sesgos, partidismo o intereses en la construcción de noticias, con el propósito de minar la credibilidad de las instituciones periodísticas. La segunda semejanza consiste en recurrir a prácticas de comunicación directa y cuestionar el rol del periodismo como institución mediadora ante la opinión pública. Si los populistas latinoamericanos se apoyaron centralmente en el control de espacios en los medios tradicionales para la interlocución directa, y solo más tardíamente comenzaron a utilizar las redes sociales, Trump sacó ventaja de su talento como tuitero para proparlar sin filtro sus mensajes.

Más allá de inflexiones particulares, los discursos críticos de los populistas latinoamericanos comparten algunos presupuestos ideológicos sobre los medios que los emparentan, además, con los demás exponentes del «giro a

2. Marisa Kellam y Elizabeth Stein: «Trump's War on the News Media Is Serious. Just Look at Latin America» en *The Washington Post*, 16/2/2017.

la izquierda» en la región. El central es que, detrás de la pretensión de neutralidad, estas instituciones conforman actores poderosos ligados a las clases altas, las elites sociales o las grandes corporaciones. A veces se las presenta como voceros deliberados e instrumentalmente controlados, otras como reproductores de sentido común neoliberal a través de lógicas impersonales. El núcleo común de estas visiones postula que, en la esfera mediática, el poder se encuentra concentrado en minorías que resisten su redistribución. En consecuencia, la hostilidad por parte de los medios ha sido interpretada como la resistencia por parte de estas elites y estos intereses poderosos frente a las agendas reformistas y democratizadoras encabezadas por los propios gobiernos. Como ha mostrado Silvio Waisbord, estos encuadres comparten combinaciones variables de la tradición de la economía política marxista y las corrientes nacional-populares y anti-imperialistas³.

Si estos populismos construyen la contraposición pueblo-elite desde categorías predominantemente clasistas (combinadas con elementos de nacionalismo y antiimperialismo), los populismos de derecha –como el que se presume para Trump– anclan la interpelación populista en nociones particularistas de nación o raza e identifican al actor antipopular en categorías como el cosmopolitismo, los extranjeros o los intereses foráneos.

Pero ¿interpela Trump a los medios en clave populista? En lo que va de su mandato, pueden encontrarse algunas intervenciones indudablemente populistas. En un tuit del 17 de febrero de este año, afirma que los medios no son sus enemigos, sino «enemigos del pueblo estadounidense». El día anterior, el presidente había declarado que «buena parte de los medios en Washington, DC, al igual que en Nueva York, y Los Ángeles en particular, no hablan por el pueblo, sino por intereses especiales»⁴. A fines de abril, en referencia a la tradicional cena de corresponsales de la Casa Blanca a la que decidió faltar, y ante cadetes de la Guardia Costera, celebró estar ante una «muchedumbre» de «gente mucho mejor» y a 100 millas del «pantano de Washington». Estas afirmaciones constituyen, sin embargo, casos aislados –en los que, se verá, resuena un sector de su entorno político–, si se considera la totalidad de las alusiones críticas del presidente a la prensa. En estas, la presencia de cierto antielitismo asume una clave diferente. Poco después de haber calificado a los medios de enemigos del pueblo estadounidense, Trump aclaró que el mote se aplica solo a los reporteros y editores «deshonestos»⁵. Ese adjetivo, el de

3. S. Waisbord: *Vox populista. Medios, periodistas, democracia*, Gedisa, Buenos Aires, 2014.

4. Michael M. Grynbaum: «Trump Calls the News Media the 'Enemy of the American People'» en *The New York Times*, 17/2/2017.

5. Ben Jacobs: «Trump Attacks 'Dishonest Media' While Making False Claims at Florida Rally» en *The Guardian*, 19/2/2017.

mayor presencia cuantitativa en sus alusiones a la prensa, denota que su lectura del periodismo es prepolítica y debe rastrearse en su trayectoria como empresario y celebridad mediática.

El carácter personal y apolítico de su percepción del periodismo como «la profesión más deshonesta del mundo» es consistente con más de tres décadas de conflictos y resentimientos narcisistas reflejados en el historial de demandas judiciales por difamación a periodistas y medios. La profusa lista contiene demandas a un crítico de arquitectura del *Chicago Tribune*, por descalificar el proyecto de la Torre Trump para Manhattan como «estéticamente horrible» y «kitsch»; a un biógrafo no autorizado, por no valorar su fortuna como «multimillonaria»; a un comediante de televisión, por haberse burlado de su tinte capilar y por atribuirle parecidos a un orangután; y a un medio y sus directivos, por publicar una foto suya junto a un supremacista blanco⁶. A lo largo de la campaña electoral, amenazó con demandar, entre otros, a *The New York Times* por publicar acusaciones de abuso sexual; y a poco de asumir la Presidencia, su esposa demandó a un periódico por publicar que en los años 90 había ejercido la prostitución⁷.

Estos antecedentes permiten vislumbrar la percepción de Trump. Según su perspectiva, los periodistas son parte de una casta de difamadores erigidos en jueces éticos y estéticos,

más que expresión o instrumento de minorías poderosas antipopulares. En los profesionales de la prensa no sensacionalista percibe un elitismo que lo margina del panteón de la gente respetable, del establishment. El personaje creció sintiéndose atacado como vulgar, escandaloso y –desde que pasó a ser evaluado como presidencial– como infantil y no sofisticado al expresarse. Con sus dotes retóricas, su presencia fotogénica y *chic* y su foja meritocrática y libre de escándalos, Barack Obama constituye, para Trump, una odiosa contrafigura.

Ese narcisismo herido está presente cada vez que se queja de su cobertura. Ya presidente, puede vérselo cuestionando a un semanario por «haber usado la peor foto [suya] para la portada» o sugerirles a los «deshonestos» periodistas, en una turbulenta conferencia de prensa, que «en realidad no [es] una mala persona»⁸.

De manera análoga, cuando en su propensión a monitorear personalmente las cadenas de noticias se topa con coberturas que percibe como negativas, reacciona en Twitter calificando a la cadena en cuestión (sea CNN, ABC

6. Susan E. Seager: «Donald J. Trump Is A Libel Bully But Also A Libel Loser» en *Media Law Resource Center*, s/f, <www.medialaw.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=3470>.

7. Laura Jarrett: «Trump Lawsuits to Watch in 2017» en *CNN*, 29/12/2016.

8. Peter Baker: «'I Inherited a Mess', Trump Says, Defending His Performance» en *The New York Times*, 16/2/2017.

o MSNBC) como *fake news media*, una terminología que se reapropia de la expresión que designa a los sitios que propalan falsas noticias, para asociarlo a los medios periodísticos y sugerir que difunden «invenciones»⁹. Para adjetivar a su mayor rival en la prensa escrita, *The New York Times*, pasa de la clave ética a la empresarial (pero aún prepoltica) al caracterizarlo como un actor en vías de fracaso (*failing @nytimes*).

Claro que la presencia de un entorno ideológico que le sugiere otras claves interpretativas puede modificar esta decodificación apolítica de los medios o sobreimponerle significaciones políticamente más densas. De hecho, las dos declaraciones arriba citadas parecen llevar el sello de Steve Bannon, quien describe la relación de Trump con los medios como «una guerra». Este representante de la «derecha alternativa» (Alt-Right) en la Casa Blanca es el principal promotor de la escalada contra los medios, a los que define como «partido de la oposición» fuera de sintonía con el pueblo norteamericano: «Ellos no entienden este país. Aún no han comprendido por qué Donald Trump es el presidente de EEUU»¹⁰.

Con independencia de estas expresiones de nacionalismo populista en el entorno presidencial, Trump podría abreviar de la histórica hostilidad hacia el periodismo en el campo republicano y conservador. La

percepción del periodismo como «liberal», izquierdista o sesgado en favor de agendas demócratas se remonta, al menos, a los años 60.

Entre los círculos que disputan en el campo conservador y buscan influenciar el rumbo gubernamental, se advierten claves político-ideológicas que mezclan la vieja percepción conservadora del periodismo con contraposiciones antagónicas que podrían ser catalogadas de populistas. *American Greatness*, por caso, un espacio que se presenta a sí mismo como llamado a renovar el «exhausto movimiento conservador» y cuyo nombre remite al eslogan trumpista («Make America Great Again»), expresa algunos ejemplos de esta mixtura¹¹. Quienes se expresan en este medio tienden a compartir la idea de que detrás del (auto) engaño de la objetividad periodística, los medios *liberales* (en el sentido estadounidense) promueven su propia visión (izquierdista) del mundo,

9. Tom Kludt y Tal Yellin: «Trump Tweets and the TV News Stories behind Them» en *CNN Money*, 13/6/2017.

10. Glenn Thrush y M.M. Grynbaum: «Trump Ruled the Tabloid Media. Washington Is a Different Story» en *The New York Times*, 25/2/2017.

11. Sin embargo, Michael Anton, uno de sus fundadores y nueva figura de la intelectualidad conservadora, nombrado recientemente director de Comunicación Estratégica del Consejo Nacional de Seguridad, rechaza la identificación con el populismo y se reivindica discípulo de Leo Strauss, defensor de la república y el gobierno limitado. Kalefa Sanneh: «Intellectuals for Trump» en *The New Yorker*, 9/1/2017; «Decius Out of the Darkness: A Q&A with Michael Anton» en *American Greatness*, 12/2/2017.

contraria al interés del *pueblo estadounidense*¹². Sus tácticas, otrora difíciles de discernir, quedaron expuestas cuando, en la última elección, la prensa intentó asegurar la Presidencia para Hillary Clinton.

En sintonía con este clima, en *think tanks* más tradicionales, como la Hoover Institution, pueden encontrarse interpretaciones que atribuyen la propensión de la prensa tradicional a las «noticias falsas» al posmodernismo («francés») y al nihilismo de los campus universitarios propagados a las redacciones¹³. El periodismo, en esta clave, forma parte de las elites cosmopolitas y relativistas contrapuestas al interés del pueblo-nación. De momento, Trump no ha avanzado discursivamente, más allá de las comentadas alusiones, en esta dirección. Si se decanta por radicalizar la confrontación con los medios periodísticos (y otras instituciones establecidas), sería esperable que abrevie en este repertorio.

Al ritmo que prosperan los escándalos sobre conexiones con Rusia durante la campaña y en la Presidencia, crece el potencial de radicalización. Con cada filtración se reproducen, en medios conservadores y entre sectores del entorno presidencial, tramas conspirativas en las que la prensa tradicional es copartícipe de un plan de sabotaje junto con las agencias de inteligencia, sectores del gobierno de Obama y la burocracia (el *deep state*)¹⁴.

Trump y los populistas latinoamericanos también difieren en cuanto a quién identifican como antagonista principal. La obsesión de Trump son los periodistas. El antagonismo originario de los populistas en América Latina es, por el contrario, con los «medios hegemónicos», percibidos como altavoces o instrumentos de las elites o de los grandes conglomerados. Aquí, la confrontación con el periodismo es derivada, en la medida en que los periodistas son percibidos como heterónomos. En la fase inicial de su gobierno, el presidente ecuatoriano Rafael Correa tildaba a los periodistas de «empleados bancarios», en referencia a que buena parte de los grandes medios ecuatorianos estaban ligados al sector financiero. En una recordada conferencia de prensa durante el pico de confrontación con los medios, el presidente argentino Néstor Kirchner recordaba en voz alta, ante cada pregunta, el grupo propietario del cual dependía el periodista que la formulaba. Cuestionar públicamente

12. En una versión, este comportamiento puede remontarse al menos al conflicto de Vietnam, en cuyo curso el periodismo habría tenido un rol instrumental al quintacolumnismo y a la infiltración comunista que habría resultado desastroso para los intereses estadounidenses. En otra, la naturaleza partisana y/o comercial definiría el periodismo como opuesto al interés nacional desde la presidencia de George Washington. Paul Crovo: «Insidious Fake News: A Case Study» en *American Greatness*, 3/2/2017.

13. Victor Davis Hanson: «Fake News: Postmodernism by Another Name» en *Defining Ideas*, 26/1/2017.

14. Philip Giraldi: «A Soft Coup, or Preserving Our Democracy?» en *The American Conservative*, 14/3/2017.

su autonomía profesional solo contribuyó a que buena parte del periodismo se alienara irreversiblemente (incluso más allá de simpatías iniciales) y formara un bloque defensivo con sus organizaciones mediáticas, y que se reforzara, como resultado, la polarización gobierno-medios.

Estas percepciones de los populistas latinoamericanos tienen su anclaje en rasgos histórico-estructurales de los sistemas de medios regionales que contrastan fuertemente con el estadounidense. La concentración de propiedad y audiencias es un fenómeno global, pero América Latina exhibe los mayores niveles del mundo. Por ejemplo, en el mercado de la televisión abierta –aún la principal fuente informativa de la ciudadanía en la región–, las cadenas líderes concentran entre un tercio y la mitad de las audiencias, lejos, en general, de sus seguidores. En EEUU, por contraste, el líder del mercado televisivo no supera el 25%¹⁵. Además de concentrada, la propiedad es predominantemente familiar o de individuos controlantes, a diferencia de EEUU, donde predomina la propiedad corporativa en forma de sociedades de acciones sin *insider* controlante por encima de los directorios¹⁶. Estos patrones divergentes son afines, a su vez, a culturas mediáticas diferentes. En América Latina persiste una cultura instrumental en la que los controlantes tienden a fijar la línea editorial en detrimento de la autonomía profesional del periodismo. Esta lógica se

asemeja más a la época de los grandes barones norteamericanos de principios del siglo xx, que ponían sus redacciones al servicio de sus agendas corporativas, políticas o personales. Sin embargo, los cuestionamientos públicos a este instrumentalismo condujeron a un paulatino avance de las reglas de la ideología profesional del periodismo en el funcionamiento real de las redacciones.

Así, en contraste con los populistas latinoamericanos de izquierda, Trump no cuestiona la estructura de propiedad, el comercialismo, ni la concentración mediática. Su problema son los periodistas a los que, en su autonomía, cuestiona por cómo lo cubren y representan. Su única propuesta de reforma regulatoria en campaña en el ámbito mediático-periodístico se centró en «revisar [las] leyes de difamación (*libel laws*)» para relajar exigencias probatorias –como la doctrina de la «real malicia»– y facilitar la persecución legal contra quien «escriba artículos deliberadamente negativos, horribles y falsos»¹⁷.

Esta obsesión con la difamación solo es compartida con Correa, cuya reforma legal regula contenidos difamatorios mediante figuras polémicas

15. Taylor Boas: «Mass Media and Politics in Latin America» en Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.): *Constructing Democratic Governance in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2013.

16. *Ibíd.*

17. Hadas Gold: «Donald Trump: We're Going to 'Open Up' Libel Laws» en *Político*, 26/2/2016.

como el «linchamiento mediático». Más allá de posibles intenciones subyacentes y de posteriores implementaciones selectivas en función retaliatoria, los populistas de izquierda enfatizaron reformas vinculadas a la estructura de propiedad y a alterar el balance Estado-mercado en el sector. Por caso, el año que en Argentina se sancionó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, se modificó la ley que tipificaba las calumnias e injurias como delito para ajustarla al estándar constitucional que la Corte Suprema argentina y la Corte Interamericana de Derechos Humanos habían tomado del fallo «New York Times vs. Sullivan».

En términos regulatorios, los primeros pasos del gobierno de Trump muestran una orientación opuesta. El antagonismo central identificado por los populistas latinoamericanos y por Trump, respectivamente, es consistente con sus orientaciones contrapuestas en política de comunicación. A contracorriente de la orientación de política dominante a escala global durante las últimas décadas, los populismos de izquierda promovieron el rol del Estado y de lógicas alternativas al mercado en el ámbito de los medios. Motivados por sus confrontaciones con los grandes actores privados-comerciales, pero recogiendo demandas sociales preexistentes en torno de la democratización mediática, estas experiencias gubernamentales reforzaron y crearon medios estatales,

legalizaron y subsidiaron medios comunitarios y promovieron regulaciones como cuotas de pantalla, límites a la concentración, reservas de espectro y otras disposiciones contrarias a la lógica mercantil dominante.

La política sectorial bajo Trump marcha en sentido contrario. El presidente colocó al frente de la agencia regulatoria federal, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés), a un miembro republicano del directorio ligado a las telecomunicaciones (Verizon) y declarado defensor del libre mercado para el sector: Ajit Pai. Este, alegando que la regulación impide la inversión y la innovación, ha iniciado el desmantelamiento de políticas de la administración Obama, como la clasificación del acceso por banda ancha como servicio público y las reglas de neutralidad en la red que obligan a los proveedores a tratar el tráfico en forma igualitaria. La agencia ha dado el visto bueno, a su vez, a la fusión de los gigantes AT&T y Time Warner y, argumentando que la vieja industria del *broadcasting* debe competir con los nuevos actores *online*, ha relajado las normas sobre cuotas de audiencia, lo que ha disparado una nueva ronda de fusiones en el mercado de la televisión¹⁸.

Frente a los medios públicos, la orientación es igualmente opuesta. El

18. Michael J. de la Merced y Cecilia Kang: «TV Station Owners Rush to Seize on Relaxed FCC Rules» en *The New York Times*, 1/5/2017.

borrador de presupuesto utilizado por el Ejecutivo, elaborado por la conservadora Heritage Foundation, contempla eliminar el financiamiento a la Corporación para la Radiodifusión Pública (CPB, por sus siglas en inglés) y la eliminación del Fondo Nacional para las Artes y las Humanidades. Ambas entidades son las que sustentan desde el Estado federal la televisión y la radio públicas de cobertura nacional (Public Broadcasting Service y National Public Radio), además de una miríada de emisoras públicas locales¹⁹. Más allá de las eventuales desilusiones posteriores, importantes movimientos reformistas y sectores de la sociedad civil latinoamericana, movilizados por agendas de democratización, acceso y promoción del interés público en el sector comunicativo, se sintieron interpelados por gobiernos que abrieron espacio político a esas agendas. Por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil de EEUU, vinculadas a agendas análogas, están en alerta por el giro regresivo de la nueva administración.

Las diferencias relevadas hasta aquí refieren al discurso y la política hacia medios y periodismo. Las divergencias aparecen también al observar las trayectorias de esas relaciones y el *timing* de la confrontación. Al igual que la mayoría de los populistas latinoamericanos, Trump llegó a la Presidencia sin una carrera político-partidaria significativa. Sin embargo, este *outsider* de la política se diferencia por

su origen empresarial y su pasado de celebridad multimediática.

Los populistas de izquierda latinoamericanos, de origen más plebeyo, carecieron de tal cercanía anterior con el mundo mediático-periodístico y de semejante capacidad previa de acceso y visibilidad pública. Correa, cuyo ascenso tuvo vinculación con su buen desempeño televisivo y la relativa modernidad de su campaña en los nuevos medios, podría asemejarse. Pero, justamente, no usó ese acceso para confrontar durante la campaña. Pese a opiniones críticas que pudieran guardar sobre ellos, los populistas latinoamericanos no confrontaron con medios y periodismo durante sus trayectorias de ascenso. Evo Morales, quien como dirigente indígena-campesino cuestionaba el racismo en el periodismo boliviano, constituye una excepción parcial, ya que en varias oportunidades reconoció su deuda con los trabajadores de la prensa. En todos los casos, las «guerras» con los medios estallaron con posterioridad a la llegada al gobierno. Más allá de tensiones previas, la confrontación estalló en Venezuela con la crisis y el malogrado *putsch* de 2002, en el que estuvieron involucrados los grandes medios y sus propietarios. En Ecuador, el

19. Brian Naylor: «Trump's Budget Plan Cuts Funding for Arts, Humanities And Public Media» en *NPR*, 16/5/2017; Callum Borchers: «Trump's Budget Will Probably Slash Public Media, But the Biggest Losers Won't be PBS and NPR» en *The Washington Post*, 15/3/2017.

disparador fue la decisión de Correa de reformar la Constitución luego de asumir la Presidencia. En Argentina, el desencadenante fue el conflicto con los sectores agroexportadores durante la segunda presidencia kirchnerista. En todos los casos, la motivación parece estar ligada a discrepancias políticas entre los gobernantes y los propietarios de las grandes empresas de medios.

En otras palabras, la confrontación de Trump a lo largo de su camino al gobierno y (al menos) durante sus inicios en la Casa Blanca no tiene paralelismo en América Latina. La trayectoria de los populistas de izquierda en su relación con los medios fue, por contraste, la de una radicalización creciente. Inicialmente, primaron en ella el pragmatismo y la acomodación recíproca. Estos equilibrios, interrumpidos por crisis políticas, dieron lugar a segundas fases de confrontación. Con Trump, la radicalización es previa a la llegada al gobierno. Es imaginable una dinámica de confrontación creciente y sin retorno. Si, como sugiere el argumento de que Trump comparte una naturaleza populista que lo hace portador, como el escorpión, de un libretito inmodificable, este sería el escenario esperable.

Pero las decisiones políticas, en cualquier ámbito, no pueden derivarse sin más de esencias o identidades dadas²⁰. Pesan, además de las preferencias, los cálculos pragmáticos, las relaciones de

fuerza percibidas y las oportunidades y restricciones enmarcadas por instituciones y coyunturas. El acumulado de decisiones irreversibles es el que configura derroteros que moldean, en todo caso, las identidades, y no al revés. Para hacer conjeturas sobre el futuro de las relaciones de Trump con el campo mediático-periodístico, conviene contraponer las fuerzas que lo empujan a la confrontación y los incentivos que operan en favor de la acomodación.

Sus propias percepciones –cimentadas por una longeva relación conflictiva–, parte de su entorno y las reacciones desafiantes de una prensa que se siente amenazada son fuerzas que empujan en el sentido de la radicalización como estrategia presidencial. La dinámica de la polarización puede, pasado cierto punto, independizarse del factor que la originó, tornarse irreversible y autónoma en virtud de mecanismos autorreproductivos. Sin embargo, pueden identificarse también importantes incentivos en

20. El historiador James Cane rechaza las lecturas de la política hacia la prensa del primer peronismo como producto de una presunta esencia totalitaria o de un proyecto ideológico preexistente. Su reconstrucción muestra que el acumulado de decisiones y reacciones que culminaron en el cierre y la burocratización de la esfera mediática argentina entre 1946 y 1955 debe rastrearse en las relaciones Estado-medios desde 1930, en el conflicto industrial en el interior del sector y en las experiencias de Juan D. Perón en vísperas de octubre de 1945. J. Cane: *The Fourth Enemy: Journalism and Power in the Making of Peronist Argentina, 1930-1955*, Penn State University Press, Pensilvania, 2012.

sentido contrario. Algunos operan en el nivel del sistema político y otros en el nivel del sistema de medios.

Si bien comparte con los populistas latinoamericanos el rasgo de *outsider*, a diferencia de la mayoría de ellos, Trump debe convivir y cooperar con el Partido Republicano, el cual, más allá de su crisis, es un partido establecido. En la medida en que el presidente deba negociar su agenda o, *in extremis*, su propia supervivencia con los grupos que componen el partido en el Congreso, percibirá un costo en confrontar con la prensa, especialmente frente a los sectores moderados del establishment partidario. Los momentos de mayor radicalización gobierno-medios en Latinoamérica estuvieron asociados, por el contrario, a la capacidad de disciplinar mayorías legislativas por parte de los Ejecutivos. El propio Correa, quien emergió en un contexto de derrumbe de los partidos tradicionales, tuvo que esperar a su segundo mandato para contar con una mayoría que le permitiera sancionar su polémica Ley Orgánica de Comunicación. Hasta 2013 encontró repetidas resistencias motivadas en la reticencia de legisladores, aliados en otros órdenes, a afectar los intereses mediáticos.

En relación con el sistema mediático, y como contracara del dilema político arriba expuesto, la utilidad de confrontar en campaña podría convertirse en una amenaza a la

gobernabilidad en la Presidencia. En virtud de la propaganda gratuita que implicó como tema ineludible de cobertura y como construcción de una imagen de irreverencia y desafío en un contexto de malestar con el establishment, la confrontación puede haber sido eficaz. Los requerimientos de la Presidencia son distintos. No está claro que la estrategia de confrontación ayude a gestionar la relación con la opinión pública. La popularidad es un recurso clave en la capacidad del gobierno de alinear y coordinar a los demás actores, entre ellos, al Poder Legislativo.

El sistema de medios estadounidense presenta además rasgos que estructuran incentivos contrarios a los de América Latina. La menor concentración relativa y la presencia de lógicas instrumentales hacen más descentralizada la gestión de la opinión pública. En los escenarios más cartelizados de América Latina, cualquier experiencia que, como los populismos emergentes de la crisis del neoliberalismo, decida gobernar con agendas contrarias a las preferencias de las elites mediáticas tradicionales no tiene mucha alternativa a la confrontación. Las lógicas periodísticas y comerciales que gobiernan la esfera mediática norteamericana son más impersonales y descentralizadas. Las grandes cadenas dependen de sociedades de acciones en las que la lógica comercial tiende a dominar sobre decisiones individuales. De hecho, ante el

ascenso de Trump, las grandes cadenas de noticias, incluso las consideradas opositoras, buscaron adaptarse mediante la contratación de columnistas afines al candidato para no perder segmentos de audiencia. Por debajo de las estridencias públicas, el presidente mantiene una relación pragmática con cadenas como CNN –a diferencia de otras (como MSNBC) consideradas izquierdistas e irremediamente opositoras–, ya que comprende su lugar estratégico en el ecosistema mediático. El carácter clave de CNN en el acceso a segmentos de potenciales votantes indefinidos, central para la elección intermedia de 2018 y el futuro de la Presidencia, explica unas relaciones basadas en intercambio de acceso a fuentes gubernamentales por espacio de pantalla no hostil a voces ligadas al gobierno²¹.

A la vez, y nuevamente en contraste con Latinoamérica, donde pese a los desafíos de los gobernantes populistas, los medios controlados por los conglomerados opositores conservaron al grueso de la audiencia, EEUU cuenta con medios periodísticos masivos expresivos de las grandes diferencias políticas. La cadena Fox News, como ejemplo paradigmático, ha sido la de mayor audiencia en los últimos 15 años y, más allá de las desavenencias durante la primaria republicana, hoy está alineada con Trump y su agenda política. En otras palabras, el presidente dispone de una constelación de voces constituidas en todos

los soportes mediáticos que le permite la interlocución con todo el campo conservador y republicano. No parece compelido, en consecuencia, a promover su voz a través de medios públicos o a cooptar actores privados como sus pares de América Latina.

Claro que el punto de fricción está constituido por el hecho de que los medios que, vistos desde la constelación conservadora, son «liberales», «demócratas», «izquierdistas» o «mentirosos», retienen el mote de *mainstream media*. Son ellos los que reivindican la tradición de un periodismo que se presenta por encima de identidades y clivajes políticos. Es esa presentación de sí la que hoy está cuestionada y en disputa. Desde la década de 1990 y especialmente con posterioridad al 11 de septiembre, creció el proceso de segmentación de audiencias que refleja y reproduce la polarización política estadounidense²². Trump emergió con este escenario ya constituido, no lo creó. Podría, sin duda, profundizarlo, en caso de prosperar políticamente, en especial si lo hiciera radicalizando su relación con el periodismo. Pero, más allá de que lo gre o no estabilizar su presidencia,

21. Steven Perlberg y Adrian Carrasquillo: «Trump Says CNN Is Fake News - But That's Where He Wants Surrogates» en *Buzz Feed*, 31/3/2017.

22. Existe un debate acerca del rol de las tecnologías infocomunicativas (cable y satélite primero, internet y redes sociales después) en la fragmentación, la polarización y el fin de los medios generalistas como lugar de encuentro político-social.

si es hoy factible un escenario en el que el campo de los medios periodísticos vuelva a colocarse exitosamente por encima de las divisiones políticas. El futuro de las relaciones y los equilibrios entre sistema de medios y sistema político en EEUU y la forma en que en esas relaciones articulen consensos suprapartidarios y divisiones políticas dependerán de las interacciones de los protagonistas políticos y periodísticos del drama en desarrollo, no de un libreto ya escrito.

En conclusión, la confrontación de Trump con el periodismo tiene origen en su historia personal prepolítica y parece haber alcanzado su pico de

radicalidad y funcionalidad estratégica durante su ascenso e instalación en la Presidencia. Se distingue, en este sentido, de la confrontación con los medios y el reformismo mediático estatista desplegados a lo largo de los gobiernos de los populistas de izquierda en América Latina. La confrontación antagónica con los medios periodísticos, en clave populista, desplegada como estrategia deliberada de gobierno en el caso norteamericano, es una opción que el presidente tiene sobre la mesa, no una consecuencia de su naturaleza. Si Trump sopesa pragmáticamente la opción a la luz del contexto, no parece que vaya a encontrarla tan irresistible. ☐

revista cidob d'
afers
internacionals

Septiembre de 2017

Barcelona

Nueva época N° 116

REDUCCIÓN DE LOS HOMICIDIOS Y DE LA VIOLENCIA ARMADA:
UNA MIRADA A AMÉRICA LATINA

Coordinado por Ignacio Cano y Emiliano Rojido

ARTÍCULOS: **Ignacio Cano y Emiliano Rojido**, La singularidad de la violencia letal en América Latina. **Katherine Aguirre y Robert Muggah**, El papel de las agencias multilaterales en la reducción de la violencia en América Latina. **Roberto Briceño-León**, ¿Qué enseña el fracaso en la reducción de homicidios en Venezuela? **Andrés Antillano y Keymer Ávila**, ¿La mano dura y la violencia policial disminuyen los homicidios? El caso de Venezuela, 2012-2015. **David Ramírez-de-Garay y Mario Pavel Díaz Román**, Prevención inocua: la política de prevención del crimen y la violencia en México a examen. **Cláudio Chaves Beato Filho, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Valéria Cristina de Oliveira y Sara Carla Faria Prado**, Reducción de homicidios en Minas Gerais: un análisis del programa «Fica Vivo!». **Andrés Fandiño-Losada, Rodrigo Guerrero-Velasco, Jorge H. Mena-Muñoz y María Isabel Gutiérrez-Martínez**, Contribución del crimen organizado a la violencia homicida en Cali (Colombia). **Charles Ransford, R. Brent Decker, Guadalupe M. Cruz, Francisco Sánchez y Gary Slutkin**, El modelo *Cure Violence*: reducción de la violencia en San Pedro Sula (Honduras). OTROS ARTÍCULOS: **Gustavo Díaz Matey**, El papel de la inteligencia en la lucha contra el terrorismo salafista yihadista. RESEÑAS DE LIBROS.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals es una publicación académica cuatrimestral de relaciones internacionales y desarrollo de la Fundación CIDOB, c/ Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España, Tel. (+34) 93 302 6495. Se edita en formato impreso y digital. Página web: <[www.cidob.org/publicaciones/\(filter\)/53216](http://www.cidob.org/publicaciones/(filter)/53216)>.

La Gran Marcha china hacia el oeste

El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda

DIETMAR DIRMOSE

La Iniciativa de la Franja y la Ruta puesta en marcha por China –cuyo nombre retrotrae a la antigua Ruta de la Seda– podría derivar en fuertes cambios geoeconómicos y geopolíticos. Redactado con ambigüedad para reducir las susceptibilidades, el megaproyecto chino comprende el desarrollo de una serie de corredores económicos mediante grandes inversiones en infraestructura. De este modo, Beijing se aventura en un nuevo enfoque de su política exterior que busca recuperar el «sueño chino»: ser nuevamente un país glorioso y superar de una vez por todas la «humillación nacional».

En el tablero de ajedrez de las relaciones internacionales se vislumbran cambios profundos, entre los cuales están las modificaciones sustanciales del sistema geoeconómico relacionadas con la conexión terrestre entre Europa y China. En 2013, China puso en marcha un proyecto muy ambicioso inspirado en las antiguas rutas de la seda. El presidente Xi Jinping fue el encargado de su lanzamiento durante una visita al vecino Kazajistán, y la mayor parte de los observadores en aquel entonces creyeron que solo se trataba de retórica. No obstante,

China avanzó de manera imperturbable, lanzó una ofensiva diplomática y efectuó inversiones multimillonarias en proyectos relacionados con el «gran plan». Entonces, organismos multilaterales, empresas y gobiernos de muchos países empezaron a tomar en serio los anuncios.

Los planes chinos se han hecho conocidos bajo el acrónimo OBOR, «One Belt, One Road» [una franja, una ruta], abreviatura oficial del proyecto de construir la «franja económica de la Ruta de la Seda y la ruta marítima de

Dietmar Dirmoser: es doctor en Sociología. Se desempeña como encargado del departamento de Asia Central y Cáucaso Sur de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Berlín. Ha dirigido proyectos de la FES en Perú, México, Cuba y Venezuela, así como en los Balcanes. Fue director de *Nueva Sociedad* entre 1998 y 2005.

Palabras claves: infraestructura, Iniciativa de la Franja y la Ruta, Ruta de la Seda, China.

la seda del siglo XXI». Esta fórmula ha provocado confusión y malentendidos en Occidente, porque a lo que alude no es ni a una franja ni a una sola ruta. Por eso las autoridades chinas han cambiado la denominación oficial, que ahora es «Belt and Road Initiative» (BRI), en español, Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR)¹.

Resumiendo, la iniciativa comprende el desarrollo de una serie de corredores económicos, mediante la construcción y ampliación de carreteras, vías férreas (con preferencia, de alta velocidad), puertos, aeropuertos, plantas de energía, redes eléctricas, líneas de transmisión de datos y otras infraestructuras. Además, se buscará aumentar la capacidad productiva de la industria de las regiones circundantes a los corredores y las zonas aledañas, por ejemplo mediante la creación de parques industriales. Los corredores llegarían así a formar parte de extensas redes logísticas, de transporte y de producción cuya meta es profundizar los vínculos económicos entre China, Asia central, Mongolia, Rusia y Europa, y entre China, Asia oriental, meridional y sudoriental. Eurasia se convertiría en una zona interconectada y entrelazada.

El resultado de los esfuerzos en muchos niveles y de las inversiones previstas de miles de millones de dólares sería un empujón para el desarrollo económico en todos los países implicados y habría repercusiones fuertes y positivas en la economía mundial².

La magnitud es enorme: unos 65 países están directamente relacionados con el proyecto de las nuevas rutas de la seda y en la esfera de influencia hay muchos más. Solo los países directamente relacionados alcanzan una población de más de 4.000 millones de habitantes y representan un tercio de la producción y 35% del comercio mundial. Dirigentes chinos estimaron en 2016 que la iniciativa, que apenas estaba en marcha hace tres años, había generado ya compromisos de financiación de 890.000 millones de dólares³. Algunos comparan la IFR con el Plan Marshall impulsado por Estados Unidos para la recuperación económica de la Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial; otros han bautizado la iniciativa «un gigantesco *New Deal*»⁴. Obviamente, la IFR es un

1. La nueva fórmula tampoco es clara porque lo que resume en realidad no es una franja ni una ruta. Probablemente, los autores trataron de evitar alusiones a proyectos occidentales abandonados de resucitar la Ruta de la Seda. Uno fue la «Nueva Ruta de Seda» que la secretaria de Estado Hillary Clinton lanzó en la India en 2011. El objetivo de este proyecto era facilitar el retiro militar de EEUU de Afganistán. «The New Silk Road: A Path to Regional Security?» en *Eurasian Council on Foreign Affairs*, 17/12/2015.

2. Para un análisis detallado de la arquitectura financiera de la IFR, v. Tom Miller: *China's Asian Dream: Empire Building along the New Silk Road*, Zed Books, Londres, 2017.

3. «Our Bulldozers, Our Rules» en *The Economist*, 2/7/2016.

4. V., entre muchos otros, Volker Stanzel: «Der Mega-Marshall Plan. Wie Chinas Mammut-Projekt Neue Seidenstraße ein Erfolg werden könnte – und wie nicht» en *Internationale Politik und Gesellschaft*, 17/5/2017; «The New Silk Road, a Chinese-Style 'New Deal'» en *Global Europe Anticipation Bulletin*, 31/7/2015.

proyecto de talla global que no carece de ciertas dosis de gigantismo.

■ **Tres sorpresas: visión, metodología, concepto de desarrollo**

Mirando de cerca los documentos oficiales y la infinidad de declaraciones, podemos subrayar al menos tres aspectos que pueden causar sorpresa. El primero es que la IFR se inspira en una visión que provocaría cambios tectónicos en los ámbitos geoeconómico y geoestratégico si se lograra hacerla realidad. El segundo es que la IFR intenta poner en práctica sus objetivos con métodos inusuales y poco ortodoxos. Y el tercero es que el proyecto se guía por una concepción de desarrollo sorprendentemente simplista.

En cuanto al primer aspecto, lo que suscita preocupación en unos e inspira entusiasmo en otros es que la IFR apunta a cambios fundamentales de la estructura básica geoeconómica. Actualmente, Asia y EEUU, Europa y EEUU, así como China y Europa son esferas de intercambio y cooperación separadas. Dos de estas tres esferas, el bloque transatlántico y el bloque transpacífico, son dominadas por EEUU. La IFR plantea fusionar Asia y Europa en una sola entidad a través del impulso que generarían los nuevos corredores económicos. Surgiría así un nuevo centro de gravedad comercial y productivo, al que se acoplarían los países del océano Índico a través de

la Ruta Marítima de la Seda. Si resultase esta fusión, el eje dinámico de la economía mundial se trasladaría a Eurasia y el peso de EEUU en el sistema global se reduciría.

Es evidente que estas perspectivas no son del agrado de muchos de los estrategas de relaciones internacionales en los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), porque temen perder control e influencia. A esto se agregan las preocupaciones suscitadas por el segundo aspecto sorprendente de la IFR, que es la forma en que China pretende implementar los cambios tectónicos que sus planes sugieren. Los métodos y medidas para sacar adelante la IFR no se basan en los acostumbrados conceptos de integración y cooperación económica. Los estrategas chinos saben que es imposible concretar su visión sin socios y aliados, por eso presentan su iniciativa como un proceso abierto que se definirá con mayor precisión sobre la marcha y en el cual se pueden integrar todos los interesados para darle forma. Esta manera de proceder contrasta con la acostumbrada por Occidente, que requiere definir *ex ante* a través de instrumentos legales el alcance, las reglas, las responsabilidades de los participantes y mucho más, especialmente cuando se trata de grandes proyectos transfronterizos.

El último documento oficial chino define las intenciones de la IFR en términos sumamente abiertos y cooperativos:

«China defiende un espíritu de la Ruta de la Seda caracterizado por la paz y la cooperación, la apertura y la inclusividad, el aprendizaje recíproco y el beneficio mutuo; persiste en el principio de la deliberación común, construcción conjunta y codisfrute; amplía constantemente el consenso de cooperación (...) y promueve su construcción conjunta (...) en la que todas las partes participan»⁵. Los encargados de promover la IFR en el extranjero y los diplomáticos chinos no se cansan de presentar el proyecto como empresa en la que saldrán ganando siempre ambas partes (situación *win-win*), es decir, ganarán China y también el respectivo país que acuerde con China en el contexto de la IFR.

Si bien el discurso oficial chino presenta la IFR de la manera más abierta y acogedora posible, no se puede pasar por alto que el engranaje de la iniciativa consiste en acuerdos bilaterales entre China y países individuales o grupos de países y algunos organismos multilaterales. No existe ni está previsto un mecanismo de coordinación para tratar los aspectos que se escapan del ámbito bilateral. No hay duda de que la IFR es una iniciativa china, motorizada, financiada y controlada por China. Mientras no se la multilateralice por lo menos en parte, la insistencia de Beijing referente a la situación *win-win* será vista con desconfianza. Los comentaristas en muchos países se preguntan si *win-win* no se refiere más bien a que China quiere ganar

dos veces. Hasta que no se aclare esto, será prematuro festejar la IFR como metodología novedosa de integración y cooperación internacional, capaz de reemplazar instrumentos como los acuerdos regionales comerciales.

El tercer aspecto de la propuesta china que causa sorpresa es el concepto de desarrollo en el cual se basa. Este concepto parece tan simplista que obliga a sospechar que los propagandistas esconden elementos importantes. En una conferencia internacional en Beijing en 2015, el director de un *think tank* oficial nos resumía la esencia del concepto chino de desarrollo que se exporta a través de la IFR en la fórmula: «Si quieres desarrollo, tienes que construir una carretera». Sin embargo, los dirigentes chinos, al igual que los del resto del mundo, saben que los proyectos de infraestructura no son automáticamente rentables; que no necesariamente generan crecimiento económico y que no incentivan inevitablemente la formación e integración de cadenas de valor. Es por eso que en sus programas de desarrollo interno China no solo invierte en infraestructura (150.000 millones de dólares por mes, o sea más de un año de inversión en la IFR⁶), sino que

5. Oficina del Grupo Dirigente de Fomento de la Construcción de la Franja y la Ruta: *Construcción conjunta de «la Franja y la Ruta». Concepto, práctica y contribución de China*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing, 2017, p. 7.

6. Miller calcula que entidades chinas financiarán proyectos en el contexto de la IFR de 50.000 a 100.000 millones de dólares por año. T. Miller: ob. cit.

suele combinar estas inversiones con la instalación de parques industriales o de zonas económicas especiales que se basan en elaboraciones estratégicas y de planificación sofisticadas⁷.

Sin embargo, varios proyectos que oficialmente forman parte de la IFR son meros planes de infraestructura de dudosa rentabilidad y en algunos casos solo sirven para complacer a algún gobernante autoritario al que Beijing necesita como aliado. Hay una serie de proyectos que no están conectados con la agenda de desarrollo de los países receptores ni con la agenda internacional de desarrollo. En un documento reciente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁸ subraya que existe un gran potencial para lograr sinergias entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que plantea los famosos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por un lado, y la IFR, por el otro. Pero al mismo tiempo se advierte que los proyectos provistos por la IFR pueden causar daños ambientales y sociales y poner en peligro la estabilidad macroeconómica, especialmente de países pobres y débiles. El documento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es un llamado urgente a conectar sistemáticamente la IFR con los ODS, lo que nos remite, una vez más, a la necesidad de generar una plataforma multilateral donde se pueda discutir y ofrecer solución a los problemas de carácter regional e internacional que sobrepasan los mecanismos bilaterales

en los que se basa la IFR hasta ahora. China es consciente de que, tarde o temprano, tendrá que enfrentar este problema. En uno de los documentos oficiales claves ya se leía en 2015 que se consideraba necesario ampliar la coordinación política y que haría falta promover la cooperación intergubernamental⁹.

■ Un actor internacional reacio

Las nuevas rutas de la seda son sin duda un proyecto de envergadura enorme y constituyen la iniciativa política internacional de mayor trascendencia desde la fundación de la República Popular. El hecho de que China últimamente asuma una actitud proactiva en el escenario internacional está resucitando viejos temores en el oeste. Falta poco para evocar metáforas como el «peligro amarillo», que se acuñó en círculos colonialistas a fines del siglo XIX¹⁰.

7. Dong Dong Zhang: «The Making and Implementation of the Belt and Road Policy», EABER Working Paper N° 126, 12/2016.

8. Balasz Horvath: «Identifying Development Dividends the Belt and Road Initiative: Complementarities and Synergies between the Belt and Road Initiative and the Sustainable Development Goals», PNUD / CCIEE, 2016.

9. National Development and Reform Commission (NDRC): «Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road», Beijing, 28/3/2015, cap. IV, «Cooperation Priorities».

10. En varios países europeos aparecieron en aquel entonces publicaciones que propagaban la fórmula. Una colección de historias cortas de M.P. Shiel (curiosamente, un mulato nacido en el Caribe), aparecidas en 1898 con el título *El peligro amarillo* en Inglaterra y EEUU, adquirieron cierta fama.

Desde aquel entonces circula por los debates políticos la idea de que China usará su inmenso potencial primero para romper la hegemonía de Europa y EEUU en el sistema internacional y después para establecer la suya. El éxito económico de la República Popular China desde los años 70 del siglo pasado alimentó una vez más estas sospechas. Empezaron a proliferar publicaciones con títulos como «Cuando China domine el mundo. El fin del mundo occidental y el nacimiento de un nuevo orden global»¹², que tratan de explicar las intenciones de China en Asia y en el resto del planeta. La tónica de este texto y de muchos otros es de desconfianza, disgusto u hostilidad abierta, porque los autores asocian el ascenso de China con el necesario descenso de Occidente, lo que carece de cualquier relación lógica.

Para romper el círculo regresivo de temores racistas y reacciones agresivas, conviene evaluar el rol de la IFR en el contexto de la doctrina y práctica de la política exterior china que, evidentemente, está cambiando en los últimos años. Deng Xiaoping, quien dirigió el proceso de apertura y reforma económica entre 1978 y 1992, pidió perfil bajo en asuntos internacionales, no participar en alianzas y abstenerse de intervenir en los asuntos de otros países. Todos los esfuerzos debían estar concentrados en «poner la propia casa en orden».

Pero, al mismo tiempo, los dirigentes exhortaban a sus conciudadanos a no olvidar nunca la «humillación nacional» que el Imperio del Medio, la principal potencia mundial, había sufrido desde 1800 por las intervenciones occidentales y japonesas, incluyendo guerras sangrientas. El tópico de la humillación nacional está presente en el discurso político desde el líder nacionalista Sun Yat-sen y fue adaptado por los comunistas en 1945. Este discurso se combinó con la promesa de que la humillación iba a ser compensada algún día por el «rejuvenecimiento nacional», es decir, mediante la recuperación o resucitación de la antigua grandeza. El Partido Comunista siempre se presentó como única fuerza capaz de lograr esto, aunque ello ocurriría en algún futuro lejano. De este modo, se mantuvo abierta la

12. Martin Jacques: *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, Penguin Books, Nueva York, 2009. Bajo el nombre de la «trampa de Tucídides», se critica a quienes hablan de la inevitabilidad de una guerra entre China y EEUU. Tucídides, un historiador del siglo V a. C., afirmó que fue el ascenso de Atenas, combinado con el miedo que suscitó en Esparta, lo que hizo inevitable la guerra. El año pasado, Rand Corporation publicó un estudio que había realizado por encargo de las Fuerzas Armadas de EEUU en el que se llega a la conclusión de que tal confrontación sería mucho más devastadora para China que para EEUU: China perdería 25%-35% de su PIB, en cambio EEUU, solo 5%-10%. Además, se pondría en cuestión la estabilidad interna del Estado chino. Ver Graham Allison: *Destined for War: Can America and China Escape the Thucydides Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston-Nueva York, 2017; David C. Gompert, Astrid Stuth Cevallos y Cristina L. Garafola: *War with China: Thinking Through the Unthinkable*, RAND Arroyo Center, Santa Mónica, 2016.

herida, pero se evitaron las repercusiones en la política exterior y los impulsos prematuros para transformar el éxito económico en influencia internacional fueron controlados por la dirigencia bajo la tutela de Deng.

Pero el peso económico de China seguía aumentando y rápidamente rebasó el peso político que el país tenía en el sistema internacional. Por eso, desde hace más de una década, existen reclamos de que China asuma mayores compromisos en la arena global. Una de las voces atentamente escuchada también en Beijing fue la de Robert Zoellick, el representante de Comercio del gobierno de George Bush (2001-2005), quien había completado las negociaciones para la integración de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y posteriormente fue presidente del Banco Mundial. Zoellick criticó a la República Popular por ser un actor internacional «reacio» y pidió que asumiera las responsabilidades internacionales que le correspondían.

Durante el mandato del presidente Hu Jintao (2002-2012) hubo indicios de que China había empezado a jugar un rol internacional más activo y proactivo, sobre todo para asegurar sus inversiones e intereses comerciales en el extranjero, así como para garantizar el suministro de energía y de materias primas¹². Pero recién con Xi Jinping el país abandonó su actitud discreta y pasiva y empezó a definirse

abiertamente como gran potencia moderna, cuya fuerza se basa en su poder económico y militar. El nuevo discurso hace referencia a la idea del «rejuvenecimiento» y anuncia la realización del «sueño chino» de ser nuevamente un país glorioso y superar de una vez por todas la «humillación nacional».

■ **Hacia una política exterior proactiva**

En contraste con la etapa anterior, China hoy no solo ofrece participar activamente en la búsqueda de respuestas a problemas internacionales, sino que propone facilitar y liderar la consecución de soluciones. En varias oportunidades Xi Jinping ha subrayado que el mundo necesita un orden más racional y más justo y que su país está preparado para asumir un rol protagónico para lograrlo. En el Foro Económico de Davos de este año, Xi Jinping anunció que China está dispuesta a defender el proceso de globalización y a asumir un papel protagónico en su futura configuración. Con cada vez mayor frecuencia, los dirigentes chinos ofrecen «soluciones chinas» para cualquier problema internacional, tal como últimamente para

12. La transformación de un país orientado hacia adentro, receptor de inversiones extranjeras, a un país económica, comercial y diplomáticamente activo en todo el mundo ha sido guiado por la estrategia de salir al extranjero (*going out, zou chuqu*). Aravind Yelery: «China's 'Going Out' Policy: Sub-National Economic Trajectories» en *ICS Analysis* N° 24, 12/2014.

estabilizar los esfuerzos globales relacionados con el cambio climático, después de la salida de EEUU del Acuerdo de París.

Sin embargo, esto no significa que China tenga la intención de abandonar el orden internacional actual o que quiera desplazar a los actuales actores dominantes. Hace años, China está ampliando sistemáticamente su participación en organismos multilaterales, especialmente del sistema de la ONU. La República Popular es el tercer mayor contribuyente al presupuesto de la ONU y el segundo en operaciones de mantenimiento de la paz. Además, tiene un expediente muy bueno de acatamiento de decisiones del G-20. También se le reconoce haber hecho contribuciones importantes para superar las crisis financieras internacionales de 1997 y 2008.

Ya que el gobierno chino es consciente de que no inspira confianza en la comunidad internacional, procede de manera cautelosa tratando de no parecer dominante. Usualmente, evita asumir la posición de mando o un rol demasiado visible. En resumidas cuentas, China está ampliando su presencia en las instituciones y estructuras internacionales, de manera constante, discreta y respetando las reglas. A esto se agrega que, en contraste con EEUU, no se ha perfilado como poder militar y ha evitado intervenciones militares fuera de sus fronteras¹³.

Por otro lado, China considera que la comunidad internacional le deniega el reconocimiento de sus contribuciones, logros y necesidades. En la visión occidental del mundo y de las relaciones internacionales, las preocupaciones chinas son prácticamente inexistentes, aunque desde la perspectiva china haya muchas razones para estar preocupado. Del tamaño del país se derivan riesgos que requieren medidas de precaución. China tiene una frontera marítima de 14.500 kilómetros y una frontera terrestre de 22.457 kilómetros; colinda con 14 países y mira otros seis a través del mar. Varios de los vecinos constituyen un riesgo latente, como Indonesia por los avances del islamismo, o un riesgo actual, como Afganistán por el agravamiento de la guerra, para mencionar solo dos ejemplos¹⁴.

Teniendo en cuenta el panorama de riesgos y amenazas en sus alrededores, la presencia económica china en los países vecinos y en zonas más lejanas no solo es una cuestión económica, sino un asunto de seguridad. Hoy China es el poder comercial más grande en toda Asia y está en camino de

13. Con excepción de conflictos fronterizos menores y su participación en el conflicto internacional en Vietnam (1965-1969), China no ha recurrido a medios militares fuera de su frontera. Pero últimamente su actitud expansionista en el conflicto por las fronteras en el Mar de la China Meridional ha dado razones para poner en duda la apacibilidad de sus intenciones.

14. Nadine Godehardt: «Chinas Ankunft in der Welt. Chinesische Außenpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit» en *GIGA Focus* N° 1, 2011.

convertirse también en el inversionista más fuerte. El aseguramiento de los intereses comerciales y de inversión a través de una diplomacia de infraestructura comenzó hace tiempo. Una amplia gama de actores económicos y políticos chinos, con motivos e intereses diversos, ha generado un sinnúmero de proyectos y acciones en muchos países sin coherencia ni interconexión.

A partir de 2012, Xi Jinping empezó a relacionar la expansión económica en curso con la idea del sueño chino de tener un rol proactivo en el mundo. Para eso era necesario transformar el laberinto de proyectos, acciones e intereses de los distintos actores en el exterior en una sola visión, un solo discurso y una estrategia coherente. La nueva concepción fue lanzada en 2013 bajo el título de la Franja y la Ruta. Así, China busca integrar todos los importantes procesos económicos y políticos que enfrentaba en un esquema general, para poder relacionarlos con intereses y objetivos de corto y largo plazo.

Por su bagaje marxista, los líderes chinos están convencidos de que tiene sentido un gran plan que integra motivaciones e intenciones porque creen que incluso los macroprocesos son planificables, o por lo menos «piloteables». El resultado esperado es nada menos que asegurar el futuro del desarrollo económico del país, abriendo nuevas oportunidades de crecimiento y al mismo tiempo garantizando su seguridad¹⁵. En el discurso político,

seguridad se traduce en interdependencia económica. Cuando de ambos lados de las fronteras hay actores interesados en mantener las redes productivas y comerciales transfronterizas, el riesgo de conflictos es insignificante.

Está por verse si realmente se ha logrado fusionar el cúmulo de expectativas dispersas presentes en los distintos estamentos, sectores y regiones chinas. La lista de motivos para unirse a la IFR es larga, contradictoria y hasta ahora no hay priorizaciones, ponderaciones y responsabilidades claras: se quiere fortalecer la economía de las provincias conflictivas en el oeste; se quiere impulsar la integración en Asia central y mitigar así los conflictos en la región; se quiere abrir nuevas fuentes de crecimiento, estabilizar la debilitada industria de la construcción; se quiere, a su vez, sacar provecho geoestratégico del superávit crónico de la balanza de pagos y de las enormes reservas en moneda extranjera. Y, sin duda, un motivo fuerte es que China quiere reforzar su liderazgo en Asia.

Tarde o temprano se tendrán que traducir los motivos y objetivos en jerarquías y secuencias de medidas coherentes y definir responsabilidades,

15. Las connotaciones de seguridad de la IFR son analizadas en un estudio reciente que realizó la FES junto con el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Richard Ghiasy y Jiayi Zhou: «The Silk Road Economic Belt: Considering Security Implications and EU-China Cooperation Prospects», FES / SIPRI, 2/2017.

así como mecanismos de supervisión. En su defecto, la interacción de los departamentos de IFR que hay en todas las provincias, en un sinnúmero de organismos estatales y en muchas de las empresas grandes producirá una tremenda confusión. De las necesarias coordinaciones con posibles socios extranjeros se hizo mención arriba.

■ Del discurso al hecho hay mucho trecho

No cabe duda de que el mundo necesita urgentemente un impulso fuerte para lograr avances en el desarrollo, especialmente en la parte pobre de Asia. Un estudio de 2009 del Banco Asiático de Desarrollo estima que inversiones en infraestructura de una magnitud de 8.000 millones de dólares en una década generarían ingresos de 13.000 millones de dólares¹⁶. Y muchos consideran, precisamente, que el mayor obstáculo para el desarrollo en la parte pobre de Asia es su infraestructura deficiente. Desde una perspectiva más amplia, un impulso de desarrollo sería deseable para alcanzar los grandes objetivos que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La brecha entre las necesidades de inversión y los compromisos de financiamiento es inmensa. Según cálculos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁷, es preciso invertir cada año 2.500 millones de dólares adicionales a lo que se

invierte actualmente si realmente se quiere alcanzar los ODS.

Las inversiones chinas en el contexto de la IFR no podrán cerrar por completo la brecha de inversión en Asia, pero indudablemente harán una diferencia. No hay ninguna otra iniciativa de una magnitud similar sobre la mesa o a la vista. Aun si la IFR solo tuviera un éxito parcial, generaría importantes ganancias de bienestar. Por lo tanto, la actitud recomendable para Occidente es involucrarse y cooperar para multilateralizar el proyecto y superar sus debilidades. La iniciativa todavía está en su fase inicial y falta definir y desarrollar muchos aspectos. Según investigadores chinos, la fase de planificación estratégica durará hasta 2021 y recién entonces empezará la implementación, que tomará como mínimo de tres a cuatro décadas¹⁸. Por consiguiente, el momento actual es propicio para acoplarse.

El Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional que tuvo lugar en Beijing a mediados de mayo de 2017 atrajo a 29 jefes de Estado y de Gobierno y representantes

16. Asian Development Bank Institute: *Infras-structure for a Seamless Asia*, Tokio, 2009.

17. Gavin E.R. Wilson: «The Challenge: Can Blended Finance Increase the Scale and Sustainability of Finance for Development» en OCDE: *Development Co-operation Report 2016. The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*, OCDE, París, 2016.

18. Zhao Hong: «China's One Belt One Road: An Overview of the Debate» en *Trends in Southeast Asia* N° 16, 2016, p. 9.

de 130 países. Las grandes potencias económicas mandaron solo emisarios de menor rango y cedieron el centro del escenario a personajes como Vladímir Putin, Recep Tayyip Erdoğan y una serie de gobernantes autoritarios asiáticos.

Por otro lado, la Unión Europea, los gobiernos de varios países miembros y los *think tanks* de EEUU han empezado a procesar y comentar de manera exhaustiva la IFR. Por la ausencia de visiones políticas para el futuro de la globalización y del desarrollo en otras partes, China ha conseguido la capacidad de definir el marco del debate de la política internacional. La participación de 130 Estados en el Foro de Beijing demuestra que el discurso que cubre la propuesta china resulta sumamente seductor.

Según un estudio reciente de la FES y el SIPRI, existe una ventana de oportunidades para la UE de confluir con China y otros actores para contribuir a calibrar y explicitar la IFR. Hay que lograr que el gran plan fortalezca, y no debilite, un orden internacional basado en normas¹⁹. Para eso habrá que atender una larga lista de dudas y críticas y lograr acuerdos. Algunos ejemplos de puntos controvertidos: ¿cuál será la estructura de la IFR y cómo se organizará el proceso de toma de decisiones? ¿Habrá alguna forma de afiliación formal al proyecto, al margen de los contratos binacionales? ¿Cómo podría despejar China la preocupación de

países pequeños que temen que, afiliándose a la «comunidad de destino» promovida por China, se convertirán en Estados vasallos? ¿Seguirá el proyecto abierto para regímenes autoritarios que violan masivamente los derechos humanos? ¿Se seguirá aceptando como contrapartes a regímenes altamente corruptos? Las inversiones chinas en el extranjero ¿cumplirán estándares ecológicos, laborales y sociales? ¿Cómo se atenderán las frecuentes protestas populares contra megaproyectos? ¿Cuáles podrían ser las medidas destinadas a ganar la confianza de los países hostiles a la iniciativa, como la India, Japón y EEUU, entre otros? Y, finalmente, ¿cómo se puede lograr local e internacionalmente un compromiso con el espíritu del proyecto que vaya más allá de la disposición de absorber tácticamente algún programa de inversión?

El punto clave que habrá que aclarar es cómo evitar la trampa de la «gigantomanía». A los planificadores de todo el mundo les gusta ponerse en el lugar de dios. Mueven montañas, desvían el curso de ríos, construyen ciudades e industrias de la nada y generan conexiones que superan distancias inimaginables. El límite para la inspiración y la fantasía técnica y planificadora es la disponibilidad de financiamiento. China cuenta con reservas de moneda extranjera de tal magnitud que se puede dar el lujo de no insistir en primer

19. Cf. R. Ghiasy y J. Zhou: ob. cit.

lugar en la rentabilidad de sus proyectos en el exterior²⁰. Si estos cumplen los objetivos políticos o estratégicos, no importa si no son rentables o que quiebren. Según datos de Gavekal Dragonomics, los inversionistas chinos calculan pérdidas de 80% en Pakistán, 50% en Myanmar y 30% en los países vecinos de Asia Central²¹. Esto no es de asombrar, tratándose de países de alto riesgo para inversiones y con grandes problemas de gobernabilidad. No es necesariamente malo que China esté dispuesta a hacer experimentos y correr riesgos altos. Sin embargo, si quiere que otros países o el capital privado internacional inviertan en sus proyectos, será inevitable llegar a estándares compartidos de evaluación de riesgos.

En una posible negociación también se tendrá que evaluar la eficacia de proyectos grandes en Occidente. En una serie de estudios basados en una muestra amplia de megaproyectos en todo el mundo, Bent Flyvbjerg y su grupo cuestionan la idea de que altas inversiones en infraestructura sean un precursor del crecimiento económico²². Pueden, al contrario, causar daño, como cuando un país se endeuda para construir infraestructura que después no resulta rentable. Si realmente se trata de avanzar en la agenda del desarrollo, habrá que usar métodos que den resultado. Ser más exigente en este aspecto podría resultar igualmente beneficioso para China y para sus potenciales socios occidentales. ☐

20. Miller sostiene que una buena parte del financiamiento de proyectos en el contexto de la IFR son créditos que rinden 5%-6%. Invertir las reservas en moneda extranjera en bonos gubernamentales norteamericanos arrojaría ganancias sustancialmente menores. T. Miller: ob. cit.

21. Ver T. Miller: ob. cit., pp. 176-177, que utiliza fuentes de la administración china.

22. Atif Ansar, Bent Flyvbjerg, Alexander Budzier y Daniel Lunn: «Does Infrastructure Investment Lead to Economic Growth or Economic Fragility? Evidence from China» en *Oxford Review of Economic Policy* vol. 32 N° 3, 2016; B. Flyvbjerg y Cass R. Sunstein: «The Principle of the Malevolent Hiding Hand; or, the Planning Fallacy Writ Large» en *Social Research* vol. 83 N° 4, invierno de 2016.



 **TEMA CENTRAL**

La posibilidad de Europa

El deseo de Europa

*Más allá del nacionalismo
y del neoliberalismo*

En lugar de la búsqueda de una ilusoria identidad cultural europea carente de fundamentos históricos, conviene partir de una concepción propiamente política de esta unidad socioterritorial en construcción y buscar los problemas donde verdaderamente están: en los déficits democráticos de una Unión Europea demasiado permeable a los mercados y poco dada a la representación ciudadana. Algunos pronunciamientos recientes van en esa dirección, aunque el proyecto europeo se enfrenta a dos obstáculos mayores: el repliegue identitario y las políticas de austeridad.

GUILLAUME BOCCARA

■ Crisis en el Viejo Mundo

La construcción europea –de la comunidad política europea– es, por definición, un proceso. En tanto tal, se encuentra marcado por aceleraciones, retrocesos y estancamientos. Ahora bien, desde hace algunos años, parecería ser que la palabra que mejor caracteriza esta construcción es «crisis». Crisis en el sentido de momento crítico en el que se define la suerte de un enfermo. Pues la consolidación del nacionalismo reaccionario en el escenario político de numerosos países europeos y los recelos expresados por las poblaciones hacia una Unión Europea burocratizada y alejada de las demandas y necesidades de los pueblos ponen en tela de juicio la existencia misma de la construcción europea.

Guillaume Boccara: es antropólogo. Dirige actualmente el Centro Franco Argentino de Altos Estudios de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Palabras claves: declive, democracia, euro, socialismo democrático, Unión Europea.

El «deseo de Europa» que, según el escritor checo Milan Kundera, prevalecía en la década de 1980 se ha ido desvaneciendo paulatinamente. Los principios toquevillianos de paz, libertad y bienestar destacados por Simone Veil en ocasión de la primera Asamblea Europea en 1979 no han logrado materializarse. Incapaz de proteger a sus pueblos frente a los efectos negativos de la globalización financiera, Europa no se ha erigido como un espacio propicio para «salvaguardar, mediante la acción colectiva y organizada, las solidaridades amenazadas por las fuerzas económicas»¹. De suerte que la construcción europea se encuentra hoy, después de muchas alertas y sobresaltos significativos, en una encrucijada. Si no se reforma en profundidad la manera como se ha ido construyendo la Unión, el declive europeo pronosticado por el historiador David Engels será muy difícil de frenar². Una caída que, sin embargo, se podría evitar si los dirigentes europeístas se dedicaran a insuflar más democracia social y política y decidieran dejar definitivamente atrás el llamado «Consenso de Bruselas», tan deletéreo como lo fue en su momento el «Consenso de Washington» para América Latina.

■ La UE y la globalización neoliberal

Desde este punto de vista, la principal causa de descrédito de la UE se vincula al hecho de haber sido incapaz de regular el proceso de diferenciación de la actividad económica en el seno de las actividades sociales. En otras palabras, la UE ha sido acusada de haberse construido de acuerdo con los principios del neoliberalismo y de dejar así a sus ciudadanos expuestos a la globalización, en lugar de protegerlos. Cabe destacar que este ataque no proviene únicamente de la izquierda radical o de intelectuales críticos como Pierre Bourdieu o Étienne Balibar. En un libro que defiende la construcción de una Europa social y democrática, Claude Bartolone, miembro del Partido Socialista francés y ex-presidente de la Cámara de Diputados, vitupera contra una UE imbuida de la *doxa* neoliberal e infeudada a los intereses del capitalismo financiero³. Haberle dado la espalda al pacto social-nacional que se fue elaborando lentamente después de la Segunda Guerra Mundial: tal es el pecado capital de una UE que, lejos de construir un espacio democrático tendiente a elevar los estándares de justicia social y de igualdad, se entregó en cuerpo y alma a las quimeras del «dulce comercio» y a los principios de austeridad del ordoliberalismo.

1. Pierre Bourdieu: «Pour un mouvement social européen» en *Le Monde diplomatique*, 6/1999, p. 1.

2. D. Engels: *Le déclin. La crise de l'Union Européenne et la chute de la République romaine. Analogies historiques*, Le Toucan, Paris, 2012.

3. C. Bartolone: *L'urgence européenne*, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2013.

De acuerdo con Bartolone, la UE hizo entrar el caballo de Troya del neoliberalismo en el corazón de las naciones europeas y ha desatendido la coordinación de las políticas fiscales y sociales, lo que ha contribuido a transformar el «euroescepticismo» en «eurohostilidad». Este diagnóstico es compartido por el economista Thomas Piketty, quien afirma que, por haber adherido «al principio de una competencia cada vez más pura y más perfecta entre los territorios y los países sin una base social y fiscal común, las instituciones europeas no han hecho más que reforzar las tendencias de la globalización hacia más desigualdades»⁴. Se trata de un punto de vista afín al del filósofo Bruno Karsenti y el sociólogo Cyril Lemieux, quienes aseveran, en clave polanyiana, que la UE resultó ser impotente frente al desenraizamiento (*disembeddedness*) de la economía y contribuyó así a la puesta en competencia generalizada de las actividades económicas⁵. En resumidas cuentas, la UE se construyó en las últimas dos décadas en contra de los pueblos europeos, de manera cada vez menos democrática, mediante mecanismos de decisión opacos y sin que se intentara mitigar los efectos negativos del capitalismo financiero sobre los dispositivos redistributivos imperantes en las democracias sociales más avanzadas del continente. Una Europa neoliberal que se edificó contra las naciones, sin horizonte político ni proyecto social, nivelando hacia abajo y obedeciendo de manera dogmática a políticas y principios económicos arbitrarios.

■ Liberalismo, nacionalismo y socialismo democrático

Frente a semejante fracaso del liberalismo y a la amenaza del nacionalismo reaccionario, el sendero que hay que tomar es el del socialismo democrático europeo. En primer lugar, porque sabemos, como lo han mostrado Pierre Dardot y Christian Laval entre muchos otros, que el neoliberalismo juega siempre en contra de la democracia, de la igualdad y de la emancipación⁶. En segundo lugar, porque solo partiendo de la definición de un proyecto político regulador, basado en los movimientos que ya están dibujándose en la realidad, se podrá construir la autoridad y legitimidad política de la UE. En tercer lugar, porque el socialismo democrático es el único en haber pensado la nación de manera desnaturalizada en función de un internacionalismo consecuente. En cuarto lugar, porque a la hora de pensar una alternativa al desarrollo *qua* crecimiento y de enfrentar el desafío ecológico, es la única corriente política

4. «Reconstruire l'Europe après le 'Brexit'» en *Le Blog de Thomas Piketty* en *Le Monde*, 28/6/2016.

5. B. Karsenti y C. Lemieux: *Socialisme et sociologie*, EHESS, París, 2017, pp. 95-122.

6. Ch. Laval y P. Dardot: *La pesadilla que no acaba nunca. El neoliberalismo contra la democracia*, Gedisa, Barcelona, 2017.



que propicia límites a la mercantilización del mundo mediante la puesta en funcionamiento del principio de lo común⁷.

Desde esta perspectiva, el nuevo proyecto europeo debería ser radicalmente político. Vale decir que es necesario que se presente como alternativa al pensamiento liberal cuyo horizonte es una suerte de fin de lo político mediante

El nuevo proyecto europeo debería ser radicalmente político ■

la extensión *ad infinitum* de la «sociedad» de mercado. Pero debe dibujarse también como un baluarte contra la concepción nacionalista de la nación y de Europa que opera mediante la retracción de lo colectivo y la fetichización de los criterios de pertenencia⁸. La crisis de los migrantes es, entre otras muchas cosas, el síntoma de una construcción europea que se ha hecho tanto en desmedro del bienestar de los habitantes de Europa como en contra de los extracomunitarios. Se ha inscripto de lleno en el nuevo universalismo (muy real) del capitalismo diferencialista, que homogeneiza a través del mercado e instrumentaliza la heterogeneidad⁹.

Democratizar Europa. En lugar de lanzarse en la búsqueda de una tan ilusoria como mortífera identidad cultural europea, que poco tiene que ver con la historia misma de un continente moldeado por múltiples e incesantes movimientos poblacionales y migratorios¹⁰, conviene partir de una concepción propiamente política de esta unidad socioterritorial en devenir. Una concepción política y dinámica que contempla la construcción de la ciudadanía (la *politeia* de los griegos) y sienta las bases para su contribución y participación en la producción institucional de la unidad y del interés público. Una *politeia* que, como bien señala Balibar, trata de la reciprocidad, de la distribución y circulación del poder, de la autoridad entre los titulares del derecho de ciudadanía y de la organización de las funciones administrativas y de gobierno mediante un sistema de instituciones jurídicas¹¹. Se trata, en resumidas cuentas, de poner en marcha un proyecto político de construcción de una comunidad política que proceda por universalización y extensión –y no por retracción– de la esfera de igualdad y de los derechos, en contra de

7. Ch. Laval y P. Dardot: *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*, Gedisa, Barcelona, 2015.
 8. Sobre este punto, v. B. Karsenti y C. Lemieux: ob. cit.
 9. Sobre este tema, v. G. Boccara: «Pour une anthropologie du capitalisme différentialiste» en *L'Homme. Revue française d'anthropologie* N° 211, 2014 y «Tous homo œconomicus, tous différents. Les origines idéologiques de l'ethno-capitalisme» en *Actuel Marx* N° 56, 2014.
 10. Jacques Carpentier y François Lebrun (dirs.): *Histoire de l'Europe*, Seuil, París, 2014.
 11. E. Balibar: *Ciudadanía*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires, 2013, p. 19.

la permanencia de las diferencias antropológicas pensadas como naturales (sexo, raza, etnia, religión) y de los embates de la desregulación financiera.

Este nuevo proyecto político democrático, emancipador y portador de esperanza ha sido delineado por numerosos científicos sociales que han reanudado una larga tradición de contribución al debate público sobre la base de una visión informada de la realidad social. Es así como, luego de haber encabezado a un grupo de académicos en la producción de un *Manifiesto por la unión política de Europa*, Piketty contribuyó a la elaboración de un «Tratado de democratización de Europa»¹². Se trata de un texto valioso no solo por lo que plantea con respecto de la necesidad de romper con las políticas de austeridad, implementar medidas tendientes a erradicar el *dumping* social y fiscal y cancelar parte de las deudas, sino porque establece como paso ineludible para la reconstitución de Europa la construcción de una gobernanza realmente democrática.

Si la UE ha propiciado en tal medida la lógica de la austeridad –sin preocuparse suficientemente por la inversión social y dejando que las multinacionales se beneficiaran de los mercados públicos, sin armonizar las políticas fiscales y sociales y sin interesarse por la construcción de una Europa social– es fundamentalmente porque su arquitectura política ha tendido a tornarse cada vez menos democrática y cada vez más turbia.

El déficit democrático es perceptible en la preeminencia que han adquirido el Consejo Europeo de los jefes de Estado y de Gobierno y el Eurogrupo de los ministros de Economía y Finanzas de la zona euro en desmedro del Parlamento europeo. He aquí el diagnóstico bastante oscuro de esos académicos, que insisten en la necesidad de crear una Asamblea Europea formada por parlamentarios nacionales, con el fin de hacer contrapeso al Poder Ejecutivo ejercido por la Comisión Europea, una instancia sumergida en la nebulosa de instancias que han ido emergiendo a raíz de las crisis financieras y de las deudas de la última década.

Para enfrentar la crisis de la zona euro, los Estados miembros han planeado en forma urgente un sistema de «gobernanza de la zona euro» que, desde el Tratado de Estabilidad, Cooperación y Gobernanza (TSCG) hasta el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MES), pasando por el reglamento de la unión bancaria y los paquetes legislativos del *Six-Pack* y *Two-Pack*, han contribuido a consolidar las políticas de austeridad dentro de la unión económica y monetaria.¹³

12. Stéphanie Henneke, T. Piketty, Guillaume Sacriste y Antoine Vauchez: *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil, París, 2017.

13. *Ibid.*, p. 47.

De suerte que la implementación de medidas de austeridad por parte de tecnócratas alejados de las realidades de las poblaciones tiene algo que ver con el hecho de que las instituciones políticas de la UE se hayan distanciado cada vez más de la democracia representativa, aunque esta última haya sido definida de manera solemne como un elemento central de la pertenencia a la UE desde la Declaración de Copenhague del Consejo Europeo del 8 de abril de 1978. La creación de una Asamblea Europea propuesta por el «Tratado de democratización de Europa» permitiría contar con un contrapeso institucional investido de la legitimidad popular frente al poder de las burocracias económicas y financieras nacionales y europeas (Banco Central Europeo, Comisión Europea, ministerios de Finanzas)¹⁴. Permitiría, por otra parte, entablar con celeridad una armonización fiscal necesaria y presentar una ley en favor de un impuesto europeo sobre las empresas, medidas que han sido impedidas por la regla de la unanimidad que opera en materia fiscal en el seno del Consejo de Ministros de Finanzas. La existencia de este verdadero agujero negro democrático contribuye a que se tomen decisiones que van muy a menudo en contra de la voluntad y de los intereses de los pueblos, lo que contribuye a la pérdida de legitimidad de la UE. Otra medida crucial: la cancelación de parte de las deudas con el fin de invertir en grandes proyectos educativos europeos. De hecho, y a pesar de que muchos parecen haberlo olvidado, la construcción europea en la década de 1950 fue impulsada en parte gracias a la anulación de las deudas pasadas, y entre ellas, ¡la de Alemania! Al compartir su soberanía monetaria sin dotarse de nuevos instrumentos económicos, sociales, fiscales y presupuestarios comunes, los países de la zona euro se ubicaron en una de las peores situaciones posibles: indefensos frente a las embestidas de la globalización financiera y la optimización fiscal de las empresas multinacionales, terminaron compitiendo unos contra otros y eso perjudicó a sus propias poblaciones. Solo reformando profundamente la institucionalidad europea y democratizando Europa se podrá evitar su desmembramiento.

Evitar la perfect storm. Para muchos europeos, la UE constituye a la vez una entidad abstracta y un centro de poder del que emanan grandes orientaciones estratégicas que impactan muy concretamente en las realidades que tienen que enfrentar a diario. Es un ente sobre el que se tiene poca influencia y, sobre todo, que no participa de la elaboración de una política de emancipación racional de la sociedad¹⁵. Si tuviéramos que resumir, diríamos que, últimamente, la UE parece haberse construido a contrapelo de toda la tradición

14. *Ibíd.*, p. 6.

15. B. Karsenti y C. Lemieux: *ob. cit.*, p. 114.

política, social y republicana. Dogmática y desprovista de todo mecanismo de deliberación sobre la oportunidad de unas reglas (*i.e.*, la famosa regla de oro) determinadas por unos expertos que ejercen un poder casi sin control, la Europa de hoy contraviene los mismísimos principios que dieron forma a la mentalidad política reflexiva, crítica y solidaria de los principales países europeos. Si a esta disyunción entre lo nacional y lo europeo se le agregan la crisis económica sin precedente de los últimos años y la proliferación del miedo ligado a la incertidumbre generada por el impacto del capitalismo financiero sobre las vidas de los individuos, pareciera que todo conspira para que se forme lo que podríamos llamar una *perfect storm*. Solo la audacia de implementar una política social, humanista y ecologista podrá hacer desviar ese fenómeno de su trayectoria y evitar una catástrofe anunciada. ☐

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Enero-Abril 2017

México, DF

Nº 109

EL ESTADO DE DERECHO EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
Y LA FORMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

Coordinador general: Alejandro Alday González
Coordinador académico: Víctor Manuel Rojas Amandi

ARTÍCULOS: **Alejandro Alday González**, La formación jurídica en derecho estadounidense. Un imperativo para el Servicio Exterior Mexicano. **Hernán de Jesús Ruiz Bravo**, El derecho de acceso consular y la defensa de mexicanos que enfrentan procesos penales en Estados Unidos. **Gerardo Guerrero Gómez**, Derecho y práctica en materia de tratados internacionales y acuerdos ejecutivos en México y Estados Unidos. **María Cristina Oropeza Zorrilla**, El derecho internacional privado y la política exterior: apuntes desde los alimentos internacionales. **Miguel Ángel Reyes Moncayo**, La inmunidad jurisdiccional de los Estados: diferencias normativas y prácticas entre México y Estados Unidos. **Imanol de La Flor Patiño**, Pena de muerte en el condado de Harris, una mirada a través del cristal de la Universidad de Houston. **Eduardo P. Peña Haller y Juan Manuel Sánchez Contreras**, La implementación en México de sanciones selectivas de las Naciones Unidas. **Ximena Mariscal**, El fortalecimiento de la CIDH: la participación de México en un proceso permanente. **Víctor Manuel Rojas Amandi**, Las obligaciones internacionales de México y el Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. DOSSIER: **Arturo A. Dager Gómez**, El programa de maestrías en derecho estadounidense de la Cancillería. **Eduardo P. Peña Haller**, Combate al secuestro de niños mexicanos en EU y el programa de capacitación de miembros del SEM en derecho estadounidense. ENSAYO GANADOR DEL CONCURSO MÉXICO-FINLANDIA: **Luis Alfonso Gómez Arciniega**, Entre la geopolítica y el derecho internacional: la diplomacia mexicana ante el inicio de la Guerra de Invierno (1939-1940). ENTREVISTAS: **Alberto Székely y Miguel Ángel González Félix**.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. República de El Salvador Núm. 47, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, CP 06080. Tel.: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, (55) 36 86 51 63 y (55) 36 86 51 48. Correo electrónico: <imrinfo@sre.gob.mx>. Página web: <www.sre.gob.mx/imr/>.

¿Europa se desintegra?

Hace una década y media, sin duda podía verse el horizonte de Europa con más optimismo que hoy.

El «Brexit» fue un balde de agua fría para quienes buscan un continente más integrado y cooperativo. Pero ya antes emergieron problemas en la zona euro, en parte debido a un diseño inadecuado. Lo que se veía originalmente como una posibilidad de convergencia entre el centro y la periferia europeos no se concretó, el antieuropeísmo creció en el propio centro y la ola populista se desarrolló en varios países.

TIMOTHY GARTON ASH

Si me hubieran sometido a congelación criogénica en enero de 2005, me habría ido a mi temporal descanso siendo un europeo feliz. Con la ampliación de la Unión Europea para incluir a varias democracias poscomunistas, el sueño de la «vuelta a Europa» que tenían mis amigos centroeuropeos en 1989 estaba convirtiéndose en realidad. Los Estados miembros habían acordado un tratado constitucional, al que se referían vagamente como la «Constitución europea». El proyecto sin precedentes de una unión monetaria de Europa parecía refutar el profundo escepticismo que yo y tantos otros habíamos expresado anteriormente¹. Era increíble viajar sin restricciones de una punta

Timothy Garton Ash: es profesor de Estudios Europeos, ocupa la cátedra Isaiah Berlin en el St. Antony's College, Oxford, y es investigador emérito en la Hoover Institution, Stanford. Es autor, entre otras obras, de *Historia del presente. Ensayos, relatos y crónicas de la Europa de los 90* (Tusquets, Barcelona, 2000). Su libro más reciente es *Libertad de palabra. Diez principios para un mundo conectado* (Tusquets, Barcelona, 2017).

Palabras claves: democracia, integración, liberalismo, neoliberalismo, populismo, Europa.

Nota: la versión original de este artículo en inglés se publicó en *The New York Review of Books*, 19/1/2017. © 2017 The New York Review of Books. Distribuido por The New York Times Syndicate. Traducción de Ignacio Barbeito.

1. V. mi dura advertencia sobre el impacto divisorio de la unión monetaria en «Europe's Endangered Liberal Order» en *Foreign Affairs*, 3-4/1998, incluido en mi libro *Historia del presente. Ensayos, retratos y crónicas de la Europa de los 90* (Tusquets, Barcelona, 2000).

a la otra del continente, sin controles fronterizos dentro de la zona cada vez más amplia formada por los Estados que adherían al Acuerdo de Schengen y con una única moneda en el bolsillo para usar en toda la eurozona.

Madrid, Varsovia, Atenas, Lisboa y Dublín parecían bañados por la luz del sol que entraba por las ventanas por primera vez abiertas de antiguos y oscuros palacios. La periferia de Europa convergía, en apariencia, con el núcleo histórico del continente: Alemania, los países del Benelux, Francia y el norte de Italia. Jóvenes españoles, griegos, polacos y portugueses hablaban con entusiasmo de las nuevas oportunidades que les ofrecía «Europa». Incluso Gran Bretaña, célebremente euroescéptica, abrazaba su futuro europeo bajo el gobierno del primer ministro Tony Blair. Y luego se produjo la Revolución Naranja en Ucrania, abiertamente proeuropea. Mientras observaba a la gente manifestarse pacíficamente en Kiev y agitar la bandera europea, con las estrellas amarillas sobre el fondo azul, podía tararear para mis adentros el himno europeo, la melodía de Beethoven para el *Himno a la alegría*².

Si hubiera sido reanimado criogénicamente en enero de 2017, habría vuelto a morir al instante por el *shock*. Porque ahora, hasta donde alcanza la vista, todo es crisis y desintegración: la eurozona es crónicamente disfuncional, la soleada Atenas está sumida en la miseria, los jóvenes españoles con doctorados se ven obligados a trabajar como meseros en Londres o Berlín, los hijos de amigos portugueses buscan trabajo en Brasil o Angola y la periferia de Europa se está alejando del núcleo. No hay Constitución europea, ya que en 2005 fue rechazada en sendos referendos en Francia y los Países Bajos. La gloriosa libertad de movimiento para los jóvenes polacos y otros europeos del centro y del Este contribuyó en gran medida a los resultados de un referéndum impactante votado por mi propio país, Gran Bretaña, en favor de abandonar completamente la Unión Europea. Y en el trigésimo aniversario de 1989, el «Brexit» acarrea la posibilidad de que pierda mi ciudadanía europea.

Un joven héroe liberal de 1989, Viktor Orbán, es hoy un populista nacionalista que conduce a Hungría hacia el autoritarismo y que alaba de forma explícita el ejemplo «iliberal» de la China de Xi Jinping y la Rusia de Vladímir Putin. Se reimpusieron los controles fronterizos entre los países del espacio Schengen (desde luego, solo «temporalmente»), en respuesta a la marea de

2. V. «El país me convocó» y «La Revolución Naranja en Ucrania» (coescrito con Timothy Snyder), en mi libro *Los hechos son subversivos. Ideas y personajes para una década sin nombre* (Tusquets, Barcelona, 2011). El último ensayo se publicó originalmente como «The Orange Revolution» en *The New York Review of Books*, 28/4/2005.

refugiados de Siria, Irak y Afganistán, regiones en las que la autodenominada «política exterior europea» probó ser poco más que cháchara. Y para coronar el conjunto, un valiente intento de completar la Revolución Naranja en Ucrania fue recompensado con la anexión unilateral y por la fuerza de Crimea por parte de Rusia, y con la intervención violenta que aún continúa en el este de Ucrania, acciones que evocan la Europa de 1939 antes que la de 1989. ¡Icabod! ¡Icabod! La gloria ha sido desterrada de nuestra casa europea.



Este giro espectacular de la luz a la oscuridad plantea cuestiones interesantes sobre la periodización histórica y el modo en que los historiadores se ven influidos por la época en que escriben. Una de las mejores obras históricas sobre la Europa del siglo xx, *La Europa negra* de Mark Mazower, publicada por primera vez en 1998, es una excepción parcial, ya que fue escrita de forma consciente contra el liberalismo triunfalista de la década de 1990. Pero incluso Mazower concluía que «en comparación con otras épocas históricas y otras partes del mundo, hoy los habitantes del continente [Europa] disfrutaban de una notable combinación de libertad individual, solidaridad social y paz».

Pocos historiadores podrían haber sido más escépticos que Tony Judt frente a los clichés autocomplacientes del europeísmo liberal. Él los diseccionó y cuestionó en una serie de conferencias publicadas originalmente en 1996 bajo el nombre de *¿Una gran ilusión?* Aun así, Judt también cerraba el último capítulo de su magistral historia de Europa desde 1945, *Postguerra*, publicado en ese momento de aparente triunfo en 2005, con estas palabras claramente optimistas:

**A mí me parece más
 adecuado fechar el
 periodo de posguerra
 desde 1945 hasta 1989 ■**

«Pocos lo habrían podido predecir 60 años atrás, pero todavía es posible que el siglo xxi pertenezca a Europa».

Siempre tuve mis dudas sobre la periodización sugerida en el título de Judt, que implicaba que el periodo de «posguerra» se extendía desde 1945 hasta 2005. Los procesos de cada época tienen causas y consecuencias a plazos más largos que lo que indica cualquier límite temporal tajante, pero a mí me parece más adecuado fechar el periodo de posguerra desde 1945 hasta 1989, o como mucho hasta 1991, cuando colapsó la Unión Soviética.

La etapa de la historia europea posterior a la caída del Muro de Berlín en 1989 podría ser denominada, brevemente, como «posmuro». Pero entonces

enfrentamos otra pregunta: ¿seguimos todavía en ese periodo? ¿O la era posmuro terminó durante mi imaginado sueño criogénico, en algún momento entre el pico de principios de 2005 y el piso actual? Los límites temporales siempre son polémicos, pero parece plausible sostener que la crisis financiera de 2008-2009, que empezó en Estados Unidos pero se extendió con rapidez a Europa, inició un nuevo periodo caracterizado por tres crisis más amplias: la del capitalismo, la de la democracia y la del proyecto de integración europea.

Siempre hay continuidades a través de esas cesuras, y una de ellas es el ascenso pacífico e ininterrumpido de Alemania. Luego de recibir de manera inesperada en 1989-1990, con su rápida y pacífica unificación tras la caída del Muro de Berlín, lo que Fritz Stern llamó memorablemente una «segunda oportunidad», Alemania la aprovechó hasta ahora muy bien. Sin duda habría sido una gran satisfacción para Stern, cronista incomparable del florecimiento intelectual alemán a principios del siglo xx, ver que a principios del siglo xxi la fortaleza política y económica alemana se ve acompañada por cierta restauración de su potencia intelectual. Algunos de los análisis más incisivos sobre Europa y sus descontentos vienen hoy de académicos alemanes.



Philipp Ther es un historiador alemán que da clases en la Universidad de Viena. A pesar de que la edición inglesa de su libro se titula *Europe since 1989: A History* [Europa desde 1989. Una historia]³ y de que afirma en el prefacio que intenta una continuación de *Postguerra* de Judt «en términos temporales y más enfocado en la historia social y económica», esta no es una historia de Europa en su conjunto. Hay solo una referencia en el índice a François Miterrand y ninguna a Giulio Andreotti. Es una historia de la Europa central y del Este poscomunista, con muchas referencias a Alemania y un largo capítulo comparativo sobre el sur de Europa. A diferencia del libro de Judt, tiene una tesis conductora central que el título de la edición alemana original capta mejor: *El nuevo orden en el Viejo Continente. Una historia de la Europa neoliberal*. El núcleo del libro es un argumento sobre lo que las políticas «neoliberales» hicieron con las sociedades de la Europa poscomunista.

A pesar de su densidad, el libro de Ther está amenizado por anécdotas y observaciones personales, empezando por su primer viaje «al Este» en 1977, cuando tenía diez años. Incluye capítulos estimulantes sobre lo que llama la

3. Princeton University Press, Oxford-Princeton, 2016.

«cotransformación» de Alemania occidental y oriental, y sobre el momento de esplendor de las capitales como Varsovia, en un franco contraste con las regiones más pobres del país, conocidas en Polonia como «Polonia B». Algo inusual para un académico alemán, puede a veces ser un poco descuidado, cuando llega a conclusiones de gran alcance sobre la base de apenas una o dos fuentes⁴.

No obstante, su tesis central merece ser considerada con seriedad. Argumenta que un «tren neoliberal», que pusieron en marcha la Gran Bretaña de Margaret Thatcher y los EEUU de Ronald Reagan, comenzó a «recorrer Europa en 1989». Ther afirma que utiliza el término neoliberalismo «como un término neutral, analítico» y distingue correctamente entre su historia intelectual y las circunstancias políticas y sociales específicas de su implementación. Su resumen de los principales pilares de la ideología neoliberal no parece ser del todo neutral:

Una fe *ciega* en el mercado como árbitro en casi todos los asuntos humanos, una dependencia *irracional* de la racionalidad de los participantes del mercado, *desdén* por el Estado tal como se expresa en el mito del *big government* y aplicación uniforme de las recetas económicas del Consenso de Washington.

Sostiene que sus características principales, en la forma en que se aplicó en Europa del Este, fueron la liberalización, la desregulación y la privatización, y que sus consecuencias en términos de desmembramiento social y crecimiento de la desigualdad fueron muy perjudiciales.

Se deben consignar muchas reservas frente a esta crítica del impacto del neoliberalismo en la Europa poscomunista. En primer lugar, como señala cuidadosamente el propio Ther, lo único peor que experimentar una transformación neoliberal en la economía fue *no* experimentar una transformación neoliberal.

4. Un ejemplo: construye un argumento a partir de un ensayo mío de 1990 que encontró en la revista alemana *Transit*. Sobre la base de este único documento, me acusa de ignorar tanto el trabajo democrático de base hecho por Solidaridad en Polonia como la larga tradición de pensamiento democrático checo, de nunca haberme preguntado qué podría aprender o adoptar Occidente de Europa del Este y, por lo tanto, de adoptar una actitud condescendiente hacia los europeos del Este, en una tradición que (como demostró Larry Wolff) se remonta a la Ilustración; e incluso me achaca «discutir desde una perspectiva implícitamente occidental posmoderna». Parece desconocer completamente que el artículo era una traducción al alemán de un ensayo publicado en *The New York Review of Books* ese mismo año, que formaba parte de una serie interconectada de artículos y libros que, como los lectores de la *Review* saben mejor que nadie, se escribieron con el mayor respeto posible hacia la herencia de Solidaridad y las ideas de disidentes de Europa del Este tan importantes como Václav Havel.

Basta con observar el pobre desempeño de Ucrania, Rusia y Rumania. En 1989, Polonia tenía aproximadamente el mismo PIB per cápita que Ucrania; un cuarto de siglo más tarde, el PIB per cápita de Polonia era aproximadamente el triple que el de Ucrania. Lo que es todavía más revelador: Ther afirma que el PIB per cápita de Polonia alcanzaba aproximadamente el 10% del de la Alemania recientemente unificada en 1991, pero apenas 20 años después llegaba a 53%⁵.

En segundo lugar, su uso del término «neoliberalismo» corre el riesgo de sobredimensionar el aspecto ideológico. Sí, hubo «thatcheristas del Este», como Václav Klaus, el padrino de la transformación económica de la República Checa, y Klaus era más thatcherista que Thatcher. Pero no fue un movimiento ideológico de masas como el comunismo o el fascismo en los años 20 y 30, conducido por líderes que creían apasionada y dogmáticamente en su *ismo*. La mayoría de los que adoptaron estas políticas «neoliberales» luego de 1989 lo hicieron por pragmatismo, por falta de cualquier alternativa creíble.

Ese fue el caso de Tadeusz Mazowiecki, quien ocupó el cargo de primer ministro de Polonia inmediatamente después del comunismo y en el pasado había sido algo parecido a un socialista cristiano. Y recuerdo a Bronislaw Geremek, uno de los principales asesores de Solidaridad y luego ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, cuando me explicaba su apoyo a la «terapia de *shock*» neoliberal con una metáfora. Fíjese, me dijo, la economía planificada nacionalizada es como un enorme búnker de concreto, por lo que se necesita una topadora gigante para derrumbarla. Les habría encantado que el punto de llegada hubiera sido una versión socialdemócrata del capitalismo a la escandinava. Pero primero tenían que construir ese capitalismo a partir de las ruinas del búnker comunista.

Y esto me lleva a una reserva final. Está muy bien que Ther se explaye irónicamente sobre Thatcher y su eslogan TINA («There Is No Alternative», no hay alternativa) y que señale, con mucho humor, que *alternativlos* (la versión alemana de TINA) resultó elegida como la palabra alemana más fea de 2010. Pero ¿cuál *era* exactamente la alternativa? ¿De qué otra forma se podría haber creado una economía de mercado? Los historiadores no están en absoluto

La mayoría de los que adoptaron estas políticas «neoliberales» luego de 1989 lo hicieron por pragmatismo ■

5. La inclusión de Alemania del Este en la suma de las cifras alemanas de 1991 crea por supuesto un sobredimensionamiento estadístico real del crecimiento de Polonia.

obligados a hacer historia contrafactual, pero hacerla puede muchas veces enriquecer su trabajo.

Una vez dicho esto, creo que Ther señala algo muy importante. Las elites posdisidentes y reformistas, incluyendo a aquellas que provenían de la izquierda democrática, llegaron muy lejos en su opción por una transformación económica (neo)liberal radical. Ther menciona el ejemplo del veterano disidente polaco Jacek Kuron. Podría haber añadido que en sus últimos años Kuron se arrepintió amargamente de su franco apoyo (mientras era ministro del gobierno de Mazowiecki) a un liberalismo económico que tuvo consecuencias sociales tan dolorosas, sin mencionar las que tuvo para muchos de los trabajadores que habían sido la columna vertebral de Solidaridad. Adam Michnik, editor en jefe del influyente diario *Gazeta Wyborcza* durante los últimos 25 años, fue el autor de la célebre frase «Mi corazón está a la izquierda, pero mi billetera, a la derecha».

Al menos la *intelligentsia* urbana y liberal de Polonia podría haber buscado un mejor discurso público para demostrar que se preocupaba por aquellos que estaban pagando el costo humano de la transición. Podría haber hecho más para ayudar a los trabajadores que habían perdido sus empleos en las grandes empresas estatales a encontrar nuevos empleos que valieran la pena y, cuando lo permitiera el presupuesto, podría haber intentado una política social más activa.

Y es que ese «corazón a la izquierda» fue apenas visible para los millones de polacos de los pueblos pequeños y las regiones más pobres de la «Polonia B», que se sintieron abandonados y dejados al margen por la topadora del

Una reacción contra las consecuencias del liberalismo económico y social amenaza ahora los logros del liberalismo político ■

liberalismo económico. Es importante agregar que también fueron alienados por el liberalismo social en temas tales como el aborto, el género y la orientación sexual que llegó con la apertura a Europa occidental. Este era el núcleo del electorado sobre el que se apoyaron los populistas del partido Ley y Justicia para llegar al poder en 2015 ofreciendo una combinación de ideología nacionalista y cató-

lica, típica de la derecha, y promesas generosas de beneficios sociales e intervención económica estatal, históricamente más típicas de la izquierda. En definitiva, una reacción contra las consecuencias del liberalismo económico y social amenaza ahora los logros del liberalismo político.



Ther plantea que el sur de Europa puede estar suplantando a Europa del Este en los mapas mentales de algunos europeos occidentales y tomando su lugar como el Otro imaginario subdesarrollado. Apunta al acrónimo PIGS (en inglés, cerdos), acuñado para cuatro países del sur de Europa golpeados por la crisis y la deuda: Portugal, Italia, Grecia y España. (El insulto era originalmente PIGS, hasta que Irlanda, la segunda I, logró recomponerse por las suyas). Pero el capítulo de Ther sobre el sur de Europa se parece a un *Rey Lear* sin el rey, ya que analiza solo al pasar lo que en rigor está en el corazón mismo de la tragedia de esta zona de Europa: las profundas fallas en el diseño de la eurozona y los remedios inadecuados que ofrecieron los países acreedores del norte de Europa, es decir, sobre todo Alemania.

Este es un tema que comparten los libros *Europe Entrapped* [Europa en la trampa], de Claus Offe⁶; *Der Euro: Von der Friedensidee zum Zankapfel* [El euro: de idea de paz a manzana de la discordia], de Hans-Werner Sinn⁷; *El euro. Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa*, de Joseph Stiglitz⁸ y *La fin du rêve européen* [El fin del sueño europeo], de François Heisbourg⁹, por mencionar solo a cuatro autores. Pese a originarse en perspectivas ideológicas y nacionales muy diferentes, todos están de acuerdo en que fue un gran error crear la eurozona con su tamaño y diseño actuales: una moneda común sin un tesoro común y que encadena entre sí a 19 economías bien diversas. Diseñado para impulsar la unidad europea, el euro, la «panacea para *nadie*», divide en realidad a Europa. Revivió un terrible rencor entre Grecia y Alemania y causó un resentimiento generalizado tanto en el sur como en el norte. Si las políticas actuales continúan, lo mejor que se puede esperar es que el sur de Europa tenga que renguear dentro de la eurozona durante los próximos años, con bajo crecimiento, elevado desempleo y una cultura de desesperanza adquirida.

Estos autores proponen diferentes soluciones. Con una magnífica claridad cartesiana, Heisbourg escribe: «Ya que el euro actualmente existente es la causa del problema, la solución tiene que ser abolirlo tranquilamente y de común acuerdo». Es una solución racional, pero ¿es posible? Offe discrepa y afirma que el euro «es un error, pero deshacerse de él sería un error aún más

6. Polity, Malden, 2016.

7. Hanser, Múnich, 2015.

8. Taurus, Madrid, 2016.

9. Stock, París, 2013.

grande». Stiglitz y Sinn ofrecen un menú de reformas más o menos radicales, que no tengo el espacio ni la competencia técnica para evaluar.

Sin embargo, un camino para la solución pasa claramente por que la Alemania de Angela Merkel y Wolfgang Schäuble deje de considerar la economía como una rama de la teología. Offe observa con agudeza que la palabra alemana para presupuesto es *Haushalt*, literalmente, «gastos domésticos», que evoca el proverbial trabajo doméstico bien administrado por el ama de casa de Suabia, mientras que la palabra alemana para deuda, *Schuld*, también

**La palabra alemana
 para deuda,
Schuld, también
 significa «culpa» ■**

significa «culpa». La prensa alemana —señala— se refiere a los PI(I)GS como «pecadores fiscales». Parfraseando la Biblia: «la paga del pecado es la deuda». Esta enfermedad crónica de la eurozona alimentó el populismo de izquierda y de derecha, en el sur y en el norte. El partido popu-

lista alemán Alternativa para Alemania (AfD, por sus siglas en alemán), por ejemplo, comenzó como un partido antieuro para luego ganar un público mucho mayor como partido antiinmigración, luego de la masiva llegada de refugiados del año pasado. Y ni siquiera comencé a analizar la crisis de los refugiados, que todavía sacude a la sociedad alemana; la crisis del «Brexit»; la crisis de Ucrania; el desafío frontal que plantea la Rusia de Putin tanto para la seguridad como para las democracias europeas; la crisis terrorista (Francia, uno de los principales objetivos del terrorismo islámico, está todavía en estado de emergencia); la crisis demográfica y la inseguridad que acosa a muchos de los jóvenes del continente, a los que se conoce ahora como el «precariado». Todos son aspectos diferentes, pero que se refuerzan mutuamente, de una crisis existencial general que amenaza el proyecto de unidad europea post-1945 en su conjunto. Y todos alimentan la metástasis de la política populista.

El 4 de diciembre de 2016, Austria decidió no elegir como presidente a un populista de derecha, Norbert Hofer, quien igualmente obtuvo 46% de los votos. Ese mismo día, en medio de discusiones sobre el *trumpismo*, Italia votó por el «no» en un referéndum sobre reformas constitucionales propuestas por Matteo Renzi, primer ministro con aspiraciones de reformador. Aunque muchos votaron contra lo sustancial de las propuestas, resultó un gran impulso para el populista Movimiento Cinco Estrellas liderado por el comediante Beppe Grillo e incrementó la perspectiva de una inestabilidad mayor, en especial en la frágil banca de la tercera economía de la eurozona.

En 2017 habrá elecciones parlamentarias en los Países Bajos, donde le está yendo bien al partido populista de Geert Wilders; también, elecciones presidenciales en Francia, con la casi total seguridad de que Marine Le Pen enfrente en segunda vuelta al conservador François Fillon¹⁰, y después las elecciones generales de Alemania durante el otoño boreal. De ellas, las más peligrosas son las elecciones francesas, que algunos han descrito como la «Stalingrado de Europa»¹¹.



Usé la palabra «populista» en varias oportunidades sin haberme tomado el tiempo para definirla. Pero ¿no es simplemente un término vago y multiuso para aplicar a todos los partidos, movimientos y candidatos presidenciales que no nos gustan? ¿Qué es el populismo? Esa es la pregunta que intenta responder en *What is Populism?* [¿Qué es el populismo?]¹², un libro breve y excelente, Jan-Werner Müller, un académico alemán que actualmente es profesor en Princeton. Müller recuerda una charla que dio una vez Richard Hofstadter llamada «Todos hablan sobre el populismo pero nadie lo puede definir»; sin embargo, presenta el mejor intento que conozco de darle al término un significado contemporáneo y coherente.

Los populistas hablan en nombre del «pueblo» y proclaman que su legitimidad directa emanada «del pueblo» está por encima de todas las demás fuentes de autoridad política legítima, sea el tribunal constitucional, el jefe del Estado, el Parlamento o el gobierno local o estadual. La frase de Trump «Yo soy su voz» es una típica declaración populista. Pero también lo es la respuesta del primer ministro turco a las acusaciones de la UE, de que su gobierno había cruzado una línea roja con sus restricciones a la libertad de los medios: «El pueblo es el que traza las líneas rojas». También es populista el titular de primera plana del *Daily Mail* que denunciaba como «enemigos del pueblo» a tres jueces de la Corte Suprema británica que dictaminaron que el Parlamento tenía que aprobar el «Brexit». Mientras tanto, los nacionalistas de derecha polacos justifican un intento en marcha de neutralizar al Tribunal Constitucional de Polonia con el fundamento de que el pueblo es «el soberano».

10. Este artículo fue escrito antes de las elecciones presidenciales en Francia y transmite la sensación con la que comenzó la campaña. El triunfo de Emmanuel Macron constituyó luego un significativo mensaje proeuropeo. Tampoco en los Países Bajos Wilders logró los resultados esperados por los más pesimistas [N. del E.].

11. Para una perspectiva de las elecciones en Francia, v. mi artículo «Time to Think the Unthinkable About President Le Pen» en *The Guardian*, 9/12/2016.

12. University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2016.

La otra jugada populista crucial es identificar como «pueblo» (o *Volk*) a lo que termina siendo solo una parte del pueblo. Hay una cita de Trump durante su campaña que lo ejemplifica a la perfección: «Lo único que importa es unificar al pueblo –dijo The Donald–, porque el resto de la gente no importa». Nigel Farage, del Partido de la Independencia de Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés), saludó el voto por el «Brexit» como una victoria de «la gente común», «la gente decente» y «la gente real». 48% de quienes votamos el 23 de junio de 2016 por que Gran Bretaña permaneciera en la UE no somos comunes ni decentes, ni siquiera reales. En todas partes ahora hay que tener cuidado con «la otra gente»: los mexicanos y los musulmanes en EEUU, los kurdos en Turquía, los polacos en Gran Bretaña y los musulmanes y los judíos en toda Europa, así como los sinti y los roma, los refugiados, los inmigrantes, los negros, las mujeres, los cosmopolitas, los homosexuales, por no hablar de los «expertos», las «elites» y los «medios de comunicación dominantes». Bienvenidos a un mundo de *trumpismo* exacerbado. El populismo, sostiene Müller, es enemigo del pluralismo. Su blanco es la democracia pluralista y liberal, con los vitales frenos y contrapesos constitucionales y sociales que evitan que cualquier «tiranía de la mayoría» se imponga sobre los derechos humanos individuales, los resguardos de las minorías, los tribunales independientes, una sociedad civil fuerte y medios de comunicación independientes y diversos.

Müller rechaza el concepto de «democracia iliberal», porque sostiene que este le permite a gente como Viktor Orbán proclamar que Hungría es simplemente otro tipo de democracia, auténticamente democrática de un modo diferente. Lo que ha hecho Orbán, por ejemplo en su control de los medios, socava la democracia. Sin embargo, creo que necesitamos un término para describir lo que ocurre cuando un gobierno que surge de elecciones libres y justas destruye los cimientos de una democracia liberal sin todavía erigir una abierta dictadura, algo que quizá no tenga siquiera intención de hacer. Palabras como «neoliberalismo», «globalización» y «populismo» son aproximaciones imperfectas a fenómenos que tienen significativas variaciones nacionales, regionales y culturales. «Régimen híbrido» suena demasiado inespecífico, así que a menos que o hasta tanto alguien encuentre un término mejor, seguiré utilizando «democracia iliberal».



Si la era posmuro va desde 1989 hasta 2009, ¿en qué época nos encontramos ahora? Con casi total seguridad, no lo sabremos por una década o por tres. En un mal día de Europa (y hubo demasiados en 2016), dan ganas de optar

por la hibernación criogénica; pero este no es el momento de permanecer congelados. No: quienes creemos en la libertad y el liberalismo tenemos que luchar contra los ejércitos del *trumpismo*. El punto de partida para combatir con éxito es entender exactamente qué consecuencias y de cuáles aspectos del liberalismo económico y social de la era posmuro (y de los procesos relacionados, como el veloz cambio tecnológico) alienaron a tanta gente que ahora vota por populistas, quienes a su vez amenazan las bases del liberalismo político en sus países y en el exterior. Y cuando se llegue a un diagnóstico certero, los liberales de izquierda y de derecha tienen que acordar políticas y un discurso accesible y movilizador en lo emotivo para que esas políticas puedan recuperar a los votantes desilusionados. Del resultado de esa lucha dependerán el carácter y la denominación que en el futuro se le dé a nuestra época, hoy sin nombre. ☒

Perfiles Latinoamericanos

Julio-Diciembre de 2017

Ciudad de México

Nº 50

ARTÍCULOS: Desigualdad política y desigualdad económica. Entrevista a Adam Przeworski, **Rodrigo Salazar-Elena**. Perfiles Latinoamericanos: sociología regional, sociologías conectadas, **Nelson Arteaga Botello**. Gobernanza y teoría de las organizaciones, **Carlos E. Quintero Castellanos**. Cuba: la democratización pospuesta, **Lázaro de Jesús González**. Hacia una definición del concepto de *grupo de interés*, **Diego Solís Delgadillo**. Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica, **(Teodoro) Yan Guzmán Hernández**. Desempeño económico y protesta ciudadana como detonantes de las caídas presidenciales: el caso ecuatoriano, **Santiago Basabe-Serrano y John Polga-Hecimovich**. Modos de representación en los distritos: ¿diputados al servicio de los partidos o de los electores? Los casos de Chile y Bolivia, **Mikel Barreda Díaz y Leticia María Ruiz Rodríguez**. La cohesión legislativa entre la Concertación y el Partido Comunista en Chile, 2010-2013, **Alexis Marambio, Patricio Navia, Cristian Figueras y Ariel Madera**. Reglas electorales y desempeño gubernamental: aplicación de un experimento natural al caso de los regidores por demarcación en Nayari, **Oliver Meza y David Gómez-Álvarez**. Estructura política, redes político-clientelares y oscilaciones electorales en la Ciudad de México, **Héctor Tejera y Diaña Castañeda**. Los libretos de la protesta: un modelo para el estudio de la contienda política (Argentina, 1998-2005), **María Rosa Herrera y Clemente Navarro**. Neoliberalismo y actores políticos en la Argentina contemporánea, **Juan Manuel Reynares**. La dinámica productiva como límite superior de los salarios en la industria argentina, **Facundo Barrera Insúa y Mariana Fernández Massi**. Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad, **Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez Rivas**. Perfiles de desempeño académico: la importancia de las expectativas familiares, **Mónica Bravo Sanzana, Sonia Salvo, Manuel Mieres, Juan Mansilla y Christian Hederich**.

Perfiles Latinoamericanos es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Coordinación de Fomento Editorial, Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C.P. 14200, Ciudad de México, Tel.: (5255) 3000 0244 / 3000 0251. Correo electrónico: <perfiles@flacso.edu.mx>. Página web: <www.flacso.edu.mx>.

La Unión Europea como dominio tecnocrático

La crisis económica (2008-2014) tuvo una manifestación especialmente virulenta en la eurozona de la Unión Europea. Las tensiones entre países deudores y países acreedores sacaron a la superficie, con toda su crudeza, la forma tecnocrática de gobierno en la unión monetaria. El poder de decisión último está en manos de dos agencias no representativas: el Banco Central Europeo y la Comisión Europea. Por eso es relevante analizar el conflicto entre tecnocracia y democracia para comprender la situación actual de Europa y pensar posibles reformas.

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA

Me gustaría sugerir que la crisis política y económica que ha sufrido la Unión Europea durante los últimos años ha sido una rendija abierta al futuro, una oportunidad para contemplar anticipadamente el destino final que aguarda a la democracia en los países económicamente más avanzados. Ninguna forma política dura eternamente. Ni siquiera la democracia, por más que sea la opción por defecto en el mundo actual. Resultaría fatuo pensar que el sistema democrático representativo, tal y como hoy lo conocemos, organizado a escala nacional, en combinación con la economía de mercado y el imperio de la ley, es un punto de llegada, una suerte de fin de la historia, y no un tránsito hacia otra cosa. En algún momento, las democracias actuales serán reemplazadas por otro tipo de sistema de gobierno.

¿Cómo imaginarnos un mundo más allá de la democracia sin caer en ejercicios fútiles de ciencia ficción? Podemos especular con las hipótesis más excéntricas, pensando en un orden pospolítico en el que los robots y la inteligencia artificial

Ignacio Sánchez-Cuenca: es director del Instituto Carlos III-Juan March de Ciencias Sociales, Universidad Carlos III de Madrid.

Palabras claves: *accountability*, autogobierno, democracia, tecnocracia, Unión Europea.

nos libren de los problemas más acuciantes, pero me gustaría plantear algo más próximo, que no requiere concebir sociedades muy diferentes de las actuales. En este sentido, cabe considerar que tendencias subyacentes de largo plazo que vienen desarrollándose en el mundo desarrollado desde hace algunas décadas se aceleraron y condensaron en los años de la crisis (2008-2014), y por lo tanto, lo que ha sucedido durante ese tiempo nos permite percibir de forma excepcionalmente nítida el destino hacia el que nos dirigimos.

Ese destino es el de una sociedad en la que se garanticen los derechos y libertades de las personas, en la que el Estado de derecho funcione correctamente, limitando el poder del Estado y protegiendo a las minorías, y en el que la política haya quedado reducida en buena medida a un sistema de gestión aparentemente desideologizado de la cosa pública; en el que las elecciones, si se celebran, sirvan para castigar a los malos gobernantes y premiar a los buenos, pero no para elegir entre formas alternativas de organizar la vida económica y política de un país. Este no es sino el sueño anhelado por el liberal burgués: acceder a un mundo con libertades y derechos, en el que la política no pueda ser una fuente de amenaza para el *statu quo*; un mundo liberal y despolitizado, en el que la democracia sea, todo lo más, un sistema de selección de elites.

En la primera sección de este artículo resumo, de forma casi telegráfica, los sucesos políticos más relevantes de la crisis europea. A continuación paso a analizar esos sucesos en términos del debate sobre la tecnocracia. Paso entonces a analizar la tensión entre tecnocracia y dos concepciones básicas de la democracia y trato de demostrar que la primera solo afecta a la más ambiciosa: la que supone que la democracia funciona en la medida en que genera autogobierno colectivo. Finalmente, concluyo con unas consideraciones sombrías sobre el futuro de la democracia.

■ La crisis de la democracia europea

Durante los años de crecimiento, entre 2000 y 2007, fue profundizándose un grave desequilibrio entre los países que integran la zona euro. Todos los países crecían, pero lo hacían de forma distinta. Un grupo de ellos se constituyeron en exportadores netos y acumularon grandes reservas de capital, que utilizaron para prestar a los países del otro grupo, formado por importadores netos que necesitaban financiación exterior creciente para sostener sus dañadas balanzas por cuenta corriente. El primer grupo de países, con Alemania en un lugar muy destacado, tenía economías basadas en la inversión, con

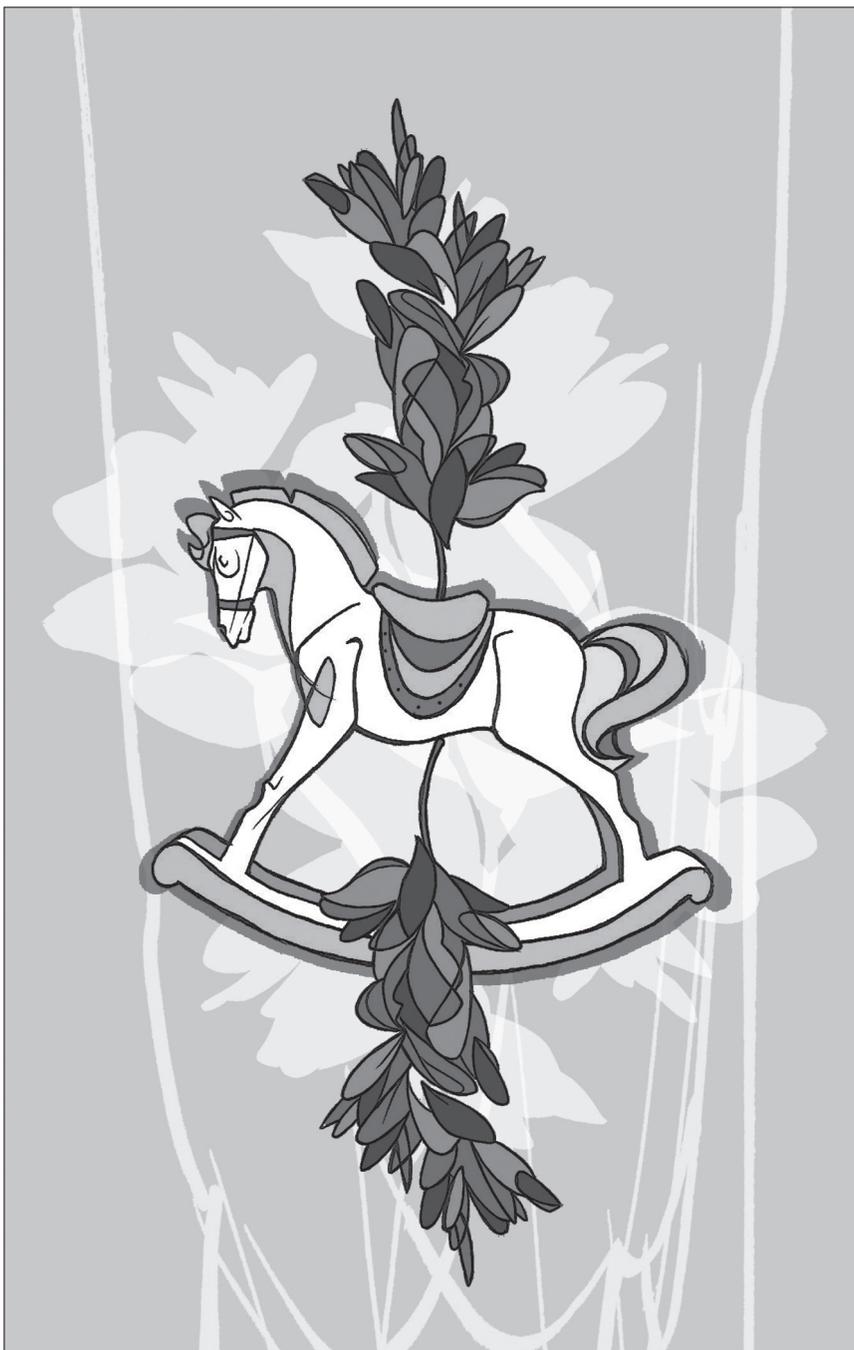
pactos salariales que permitían salvaguardar su competitividad económica. El segundo grupo, formado por los países sureños (España, Grecia, Italia y Portugal) más Irlanda, basó su modelo de crecimiento en el consumo y tenía una economía más inflacionaria que dañaba su competitividad a largo plazo.

Mientras hubo crecimiento, todo marchaba bien. Los países consumidores importaban bienes que financiaban con el capital excedente de los países inversores y exportadores. La complementariedad entre unos y otros generó un ciclo largo de prosperidad. Cuando, debido a la crisis financiera estadounidense, esa complementariedad se rompió, la unión monetaria entró en una fase de graves turbulencias. De repente, el capital que fluía del norte al sur se cortó en seco. La deuda privada acumulada en los países del sur se transformó en un serio problema, que requirió la intervención de los Estados, los cuales se hicieron cargo de las sucesivas crisis bancarias transformando deuda privada en deuda pública (el mecanismo clásico de «socialización» de pérdidas).

En esas circunstancias, lo lógico habría sido llegar a un acuerdo en el que todas las partes, tanto los países que se habían endeudado «en exceso» como los que habían prestado «demasiado», hubiesen asumido parte del ajuste global mediante una reestructuración de la deuda. Pero, en lugar de eso, el entramado institucional del euro se puso al servicio de los países acreedores, lo que forzó a los países endeudados a realizar duros ajustes (políticas de austeridad) con la idea de frenar el crecimiento de la deuda pública de sus Estados.

El Banco Central Europeo (BCE), quizá el banco central con mayor independencia del mundo con respecto al poder político, no quiso apoyar a los países endeudados hasta que estos no hubieran puesto en práctica los ajustes y las reformas estructurales que demandaban las elites europeas. Pero por más que aprobaron recortes y pusieron en práctica reformas (de las pensiones, del mercado de trabajo, del sistema bancario), la prima de riesgo¹ de la deuda de estos países no mejoró. En el verano de 2012, cuando las primas de riesgo de España e Italia entraron en la zona crítica y amenazaron la supervivencia de la eurozona, el BCE no tuvo más remedio que actuar como «prestamista de última instancia» y anunciar la compra ilimitada de bonos de los países en apuros en el mercado secundario de deuda.

1. Diferencial en el tipo de interés que pagan por su deuda pública los países en relación con un tipo de referencia, en este caso el alemán.



La resolución de la crisis del euro requirió la creación de un nuevo actor sin base jurídica en los tratados europeos: la llamada «troika», formada por el BCE, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La troika intervino en Grecia, Portugal, Irlanda y Chipre, países cuyas cuentas públicas fueron intervenidas. España pidió

**Se impusieron como
contraprestación del rescate
políticas muy impopulares
que agravaron los
problemas de desigualdad
e injusticia social ■**

en el verano de 2012 un rescate financiero pero solo para la banca privada, sin afectar las cuentas públicas. En todos los casos, se impusieron como contraprestación políticas muy impopulares que agravaron los problemas de desigualdad e injusticia social.

La presión del BCE fue especialmente preocupante. En un momento clave de la crisis de la deuda, en el verano de 2011, el entonces presidente del BCE, Jean-Claude Trichet, envió sendas cartas a los primeros ministros de España e Italia, José Luis Rodríguez Zapatero y Silvio Berlusconi, respectivamente, en las que exigía reformas urgentes que iban mucho más allá de las competencias monetarias del BCE². Así, Trichet pedía, a cambio del apoyo financiero a la deuda pública de los Estados, privatizaciones, reformas específicas en el mercado de trabajo, modificaciones en el mercado de la vivienda y otras muchas cosas de similar tenor.

En Irlanda, el BCE desbarató los planes iniciales del gobierno consistentes en hacer recaer una buena parte del costo del rescate bancario sobre los acreedores internacionales y esto obligó a que *todo* el ajuste fuera asumido por los contribuyentes irlandeses. Quizá el momento más dramático haya sido el de la campaña del referéndum griego de 2015, cuando el gobierno de Syriza pidió el voto por el «No» frente a las condiciones que la troika ponía al tercer rescate económico. El BCE, con objeto de asfixiar al gobierno de Alexis Tsipras, restringió al mínimo las inyecciones de capital al sistema bancario griego, a punto tal que forzó un breve «corralito» con la intención de atemorizar al votante griego.

En dos casos las instituciones europeas promovieron la formación de gobiernos tecnocráticos. Así sucedió cuando la UE espoleó una conspiración parlamentaria contra el primer ministro Berlusconi, quien fue sustituido por el

2. La carta a Berlusconi puede encontrarse en «Trichet e Draghi: un'azione pressante per ristabilire la fiducia degli investitori» en *Corriere della Sera*, 5/8/2011; la carta a Zapatero puede encontrarse en J.L. Rodríguez Zapatero: *El dilema. 600 días de vértigo*, Planeta, Barcelona, 2013.

«gobierno técnico» de Mario Monti, antiguo comisario europeo de mercado perfil neoliberal. En Grecia, la propuesta del primer ministro George Papandreu de celebrar un referéndum sobre el segundo plan de rescate despertó las iras de la troika; Papandreu se vio obligado a dimitir y fue reemplazado por Lucas Papademos, ex-gobernador del Banco Central griego.

Lo que tienen en común todos estos episodios es la violación de algunos principios básicos del gobierno representativo en nombre de la estabilidad de un orden supranacional con escasa legitimidad democrática. Se perdió la conexión entre las preferencias ciudadanas y las políticas que se llevaron a cabo. El socavamiento de la democracia nacional no se repartió por igual a lo largo y a lo ancho de la UE, sino que se concentró en los países con mayor endeudamiento externo.

■ La tecnocracia

En sociedades complejas, los expertos desempeñan un papel protagónico. Son ellos quienes poseen el conocimiento técnico que se precisa para tomar decisiones difíciles. En tanto que la UE es, ante todo, un entramado regulativo supranacional, no debería sorprender que los expertos estén muy presentes en la toma de decisiones. La UE legisla sobre seguridad en el transporte, subsidios agrícolas, política de competencia, coordinación presupuestaria, consumo, etc. En todos esos ámbitos, la voz de los expertos es necesaria. Se calcula que más de 1.000 agrupaciones de expertos mantienen vínculos con los funcionarios de la Comisión Europea a través de innumerables grupos de trabajo.

Nada especialmente discutible hay en que los expertos tengan una voz destacada en el proceso decisorio, siempre y cuando la última palabra corresponda al político, al representante ciudadano. El problema surge cuando se delega íntegramente al experto o al técnico una decisión. Si esa decisión produce un aumento de la eficiencia, quizá todo siga en orden. Pero si la decisión produce ganadores y perdedores, es decir, si tiene consecuencias distributivas, entonces el experto o el técnico adoptan un criterio político a pesar de no tener legitimidad popular de ningún tipo.

Esto es justamente lo que ha sucedido con la construcción de la unión monetaria europea. Su diseño institucional se dejó en manos de una comisión formada por los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros, bajo la dirección de Jacques Delors, el entonces presidente de la Comisión.

Como cabía esperar, los gobernadores pensaron en reglas que restaran discrecionalidad a los poderes ejecutivos y dejaron las decisiones principales en manos de órganos tecnocráticos como el BCE y la Comisión Europea.

Cuando llegó la crisis económica en 2008, estos órganos tecnocráticos tomaron decisiones claramente políticas, con consecuencias distributivas a pesar de arrastrar un claro déficit democrático de origen. Centrémonos por un momento en el caso de la independencia del banco central. Según la teoría económica, no hay ningún inconveniente político en quitar a los políticos la competencia monetaria, pues las políticas monetarias de los bancos centrales pueden producir tanto crecimiento como el que promovería un gobierno democrático, pero con la ventaja diferencial de no crear inflación. La tentación para un gobierno democrático de introducir inflación por sorpresa para estimular el crecimiento y reducir el desempleo desaparece si es el banco central tecnocrático el que toma las decisiones. En este ejemplo, hace falta creer en la teoría de las expectativas racionales, que establece que si los agentes económicos son capaces de anticipar las intenciones del gobierno, su política inflacionaria deja de ser efectiva y, por tanto, no se produce un mayor crecimiento económico pero sí un aumento de los precios. De este modo, podemos evitar la inflación si las decisiones las toma un organismo independiente del poder político, que evite la inflación gracias a una estructura de incentivos distinta de la del gobierno representativo.

La teoría es sin duda muy elegante, pero resulta altamente cuestionable. Nada impide, por ejemplo, que el organismo independiente sea fácilmente «capturado» por los intereses que regula, en este caso, los intereses financieros. De hecho,

Una institución puede ser independiente del poder político, pero eso no garantiza que sus decisiones sean políticamente neutrales ■

como ha demostrado Christopher Adolph en su estudio exhaustivo sobre bancos centrales, la mayor parte de los altos responsables de estas instituciones proceden y acaban en el sector financiero, por lo que cabe sospechar que tomarán decisiones que no resulten dañinas para los intereses del sector³. Hay aquí una diferencia clave entre independencia y neutralidad: una institución puede ser independiente del poder político, pero eso no garantiza en absoluto que sus decisiones sean políticamente neutrales.

3. Ch. Adolph: *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

La teoría, además, deja de funcionar cuando las circunstancias son excepcionales y hay que tomar decisiones teniendo en cuenta otros criterios además de la inflación. Esto es justamente lo que sucedió en la crisis del euro. El BCE debió tomar decisiones que determinaban si un país miembro de la UE era intervenido o no. Esa decisión es eminentemente política, con consecuencias distributivas entre Estados y en el seno de los Estados afectados, y no debería por tanto estar en manos de una agencia independiente.

Podemos hablar de tecnocracia en un sentido preciso del término no cuando los expertos intervienen en el proceso político, sino cuando la última palabra la tienen instituciones independientes de los poderes representativos y esas instituciones toman decisiones con consecuencias distributivas. En ese caso, se produce una usurpación de la lógica democrática y esta es reemplazada por un criterio pretendidamente neutral, que solo busca la eficiencia y que requiere del *input* y la gestión de los expertos en la materia.

Desde este punto de vista, no es exagerado afirmar que el entramado institucional de la unión monetaria tiene un carácter inequívocamente tecnocrático. Algunos autores, como Wolfgang Streeck, han llegado a afirmar que el auténtico soberano en la UE no son los gobiernos o los pueblos de Europa, sino el propio BCE, que, sin rendir cuentas ante nadie, tiene el poder de determinar la solvencia de los Estados⁴. Si el BCE opta por no garantizar la solvencia de la deuda pública de un Estado, se puede producir un pánico de los inversores internacionales que, en un movimiento de profecía autocumplida, acabe arrastrando a ese Estado a la quiebra.

El BCE es consciente de su fuerza y por eso utiliza de forma estratégica su papel de prestamista de última instancia. Se trata de un ejercicio de lo que Adolph ha llamado «política monetaria coactiva»: o un Estado realiza las políticas económicas que el BCE considera virtuosas o no recibe ayuda. Durante los dos primeros años de la crisis del euro, el BCE se mostró timorato con la deuda pública de España e Italia, con el propósito poco disimulado de forzar a estos dos países a poner en práctica las medidas de austeridad y las reformas estructurales que los economistas de la entidad consideran indispensables para la recuperación del crecimiento. Por qué una institución no elegida democráticamente como el BCE debería tener estas competencias es algo que escapa no solo a la teoría democrática, sino también a la propia teoría económica.

4. W. Streeck: *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*, Katz / Capital Intelectual, Buenos Aires, 2016.

El problema, no obstante, va más allá del BCE. En general, la eurozona se ha dotado de un diseño institucional tecnocrático en el que no solo hay agencias independientes, como el BCE y la Comisión, sino también reglas de obligado cumplimiento que reducen enormemente la discrecionalidad de los gobiernos representativos. Ya en el Tratado de Maastricht de 1992 se contemplaban criterios automáticos para la participación en la unión monetaria en materia de déficit público, deuda pública, tipos de interés e inflación. Curiosamente, los desequilibrios previos a la crisis no se produjeron en estas magnitudes, sino en otras que no se habían tenido en cuenta, como los niveles de endeudamiento privado o las balanzas por cuenta corriente. De ahí que, durante el desarrollo de la crisis y con el fin de evitar problemas similares en el futuro, los Estados hayan dado nuevos poderes a la Comisión para que supervise y ofrezca recomendaciones en muchos aspectos de la política económica. Además, los Estados han firmado voluntariamente el llamado Pacto Fiscal en el que, yendo más lejos de lo contemplado en Maastricht, se comprometen a tener un déficit estructural cero, lo que disminuye en buena medida la capacidad de los gobiernos nacionales para llevar a cabo políticas anticíclicas.

Tanto la delegación a agencias independientes como la «constitucionalización» de las políticas económicas mediante reglas de obligado cumplimiento transforman a los gobiernos en meros gestores o ejecutores: la economía, de esta forma, queda casi por completo «despolitizada». El último reducto es la política fiscal, pero incluso esta se ve seriamente constreñida por las decisiones «automáticas» que se toman en el resto de las políticas económicas.

■ La tensión entre democracia y tecnocracia

En la teoría democrática anidan dos concepciones muy distintas que han sido objeto de innumerables análisis y controversias. De acuerdo con la primera, que podríamos llamar «schumpeteriana», la democracia es un mecanismo para la selección y alternancia de las elites políticas. De acuerdo con la segunda, que de forma un tanto abusiva cabría denominar como «rousseauuniana», la democracia es ante todo una forma de autogobierno.

La concepción schumpeteriana entiende que la democracia genera *accountability*: el Poder Ejecutivo rinde cuentas ante los electores por su gestión. De esta manera, los ciudadanos pueden castigar a los malos gobernantes y premiar a los buenos mediante el voto. Las elecciones, pues, constituyen la principal forma de control de los representantes. La concepción rousseauuniana, sin embargo, da más peso al autogobierno: la democracia produce autogobierno

porque las decisiones colectivas (aquellas que afectan al conjunto de la sociedad) se toman, directa o indirectamente, en virtud de la distribución de preferencias del electorado. No hace falta comprometerse con una noción fuerte de «voluntad general», basta una condición minimalista según la cual haya una conexión (por ejemplo, a través de la regla de mayoría) entre la decisión colectiva y las preferencias de las personas. En la concepción schumpeteriana, la democracia es un mecanismo de limitación del poder político de los representantes; en la concepción rousseauniana, la democracia es una forma de autogobierno colectivo.

El neoliberalismo, en general, y la tecnocracia, en particular, han ido socavando la idea de autogobierno. Nótese que cuando se delegan decisiones políticas en órganos independientes, o cuando se fijan reglas económicas de obligado cumplimiento para el gobierno, según ha ocurrido profusamente en la UE, el ideal schumpeteriano no se ve afectado en tanto y en cuanto siga seleccionándose a los gobernantes a través de elecciones democráticas. En cambio, la capacidad de autogobierno queda muy mermada, pues se sustraen decisiones importantes y con consecuencias de largo alcance del ámbito de cuestiones que pueden elegir los ciudadanos mediante su voto.

El neoliberalismo, en general, y la tecnocracia, en particular, han ido socavando la idea de autogobierno ■

El dominio tecnocrático no acaba necesariamente con la democracia: preserva el mecanismo de *accountability* pero vacía el autogobierno. Sigue habiendo elecciones, pero estas no influyen más que marginalmente en las políticas económicas que se pueden poner en práctica. Desde una perspectiva más abstracta, es importante señalar que diversas corrientes de teoría económica y filosofía política se han encargado durante las últimas décadas de desprestigiar el concepto de autogobierno presentándolo como un ideal romántico, nacionalista incluso, que descansa sobre una idea atávica y ampliamente superada de soberanía, que involucraría tendencias colectivistas y falta de respeto a las minorías. Muy brevemente, mencionaré tres tipos de objeciones más técnicas.

La primera procede de la teoría de la elección social: resultados matemáticos como el teorema de Arrow o los teoremas sobre manipulación de la agenda muestran, a juicio de muchos, que la idea de dar sentido político a la agregación de preferencias individuales es una mera ensoñación. Las reglas de toma de decisión son todas imperfectas y los resultados pueden ser fruto de una

manipulación en los procedimientos empleados para llegar a la preferencia colectiva. Esta es una crítica que autores como William Riker han utilizado frecuentemente para desentenderse de la idea de autogobierno.

La segunda procede de la teoría de la elección pública: la democracia como autogobierno no es alcanzable porque los ciudadanos están mal informados, no saben realmente lo que quieren, y los políticos son miopes y autointeresados y se aprovechan de la ignorancia ciudadana para obtener rentas de los grupos de interés.

La tercera objeción, finalmente, procede del liberalismo clásico: el pueblo se deja arrastrar por la demagogia, no tiene verdadero discernimiento y puede ceder al impulso de no respetar los derechos de las minorías. En consecuencia, es preciso establecer límites severos al funcionamiento de la democracia mediante constituciones rígidas, cortes supremas y tribunales constitucionales, agencias independientes y mecanismos de frenos y contrapesos que eviten que la mayoría se salga con la suya.

En los tres casos, la posibilidad del autogobierno es seriamente puesta en duda. Por un motivo u otro, la conclusión es que la democracia debe contentarse con ser una forma de *accountability* que garantice la posibilidad de alternancia en el gobierno. Este es el entramado intelectual que ha servido de coartada para despreciar las consecuencias que para el autogobierno democrático tiene el crecimiento del dominio tecnocrático.

■ Coda: el futuro de la democracia

En 1939, Friedrich Hayek escribió un lúcido artículo titulado «The Economic Conditions of Interstate Federalism» [Las condiciones económicas del federalismo interestatal]⁵, que anticipaba el curso que tomaría la política europea en su intento de crear una estructura federal supranacional. La tesis se puede resumir fácilmente: a su juicio, los Estados nacionales interfieren excesivamente en el funcionamiento de la economía de mercado. La ciudadanía consiente el intervencionismo porque procede de su propio gobierno. Pero si los Estados se unen y forman una federación interestatal, la heterogeneidad de las diferentes sociedades impedirá la formación de un consenso favorable a la intervención. Según Hayek, nadie quiere pagar impuestos que han sido aprobados por gente de otras sociedades. El economista austríaco concluía de

5. En *New Commonwealth Quarterly* N° 2, 9/1939.

este modo: «Si el precio a pagar por un gobierno democrático internacional es la restricción del poder del Ejecutivo, se trata de un precio no demasiado elevado, que todos aquellos que creen genuinamente en la democracia deberían estar preparados para asumir».

Ya en 1939, Hayek anticipaba que la creación de una federación supraestatal constituye la mejor receta para impedir que los gobiernos recauden impuestos destinados a financiar el gasto público. Desde su punto de vista liberal, la integración supranacional era la mejor solución para constreñir, en los términos que he definido aquí, el ejercicio del autogobierno democrático. Aunque inicialmente la UE se concibiera conforme a otros principios, ha acabado siendo, especialmente tras el proyecto de unión monetaria, la realización del sueño hayekiano, a saber: un orden político sin capacidad para alterar el orden espontáneo que crean los mercados.

Tras varias décadas de hegemonía liberal, las naciones más avanzadas han asumido obedientemente la necesidad de despolitizar la economía a través de un sistema tecnocrático de regulación a escala supranacional. El único intento de insumisión fue el de Syriza en Grecia, pero quedó rápidamente neutralizado por los poderes europeos.

El futuro que se adivina es el que mencioné al comienzo de este artículo: un orden institucional que conforme una especie de Estado de derecho supranacional, en el que se garanticen derechos y libertades –lo que no es un logro menor– y donde puedan celebrarse elecciones, pero no como una forma de elegir entre alternativas mediante la agregación de preferencias ciudadanas, sino como un mecanismo de *accountability* de las elites gobernantes. Las decisiones que afecten los intereses económicos quedarán blindadas o aisladas frente al poder democrático o, dicho de otra forma, la política económica se «despolitizará» y pasará a formar parte del nuevo dominio tecnocrático⁶. ☐

6. Desarrollo esta idea en mi libro *La impotencia democrática*, Catarata, Madrid, 2014. Sobre el dominio tecnocrático de la UE, v. mi artículo «From a Deficit of Democracy to a Technocratic Order: The Post-Crisis Debate on Europe» en *Annual Review of Political Science* vol. 20, 2017.

Persistencia y mutaciones de la extrema derecha francesa

El segundo puesto obtenido por el Frente Nacional en las recientes elecciones presidenciales de Francia constituye el punto más alto de la larga historia de la extrema derecha francesa. La capacidad de Jean-Marie Le Pen para construir una fuerza electoral por encima de un puñado de grupos marginales y la estrategia de «desdiabolización» del partido seguida por su hija lograron reubicar en el centro del tablero político francés una tradición desprestigiada por sus posturas autoritarias, racistas y antieuropeas.

ANDRÉS REGGIANI

El futuro del Frente Nacional dependerá de su capacidad para comprender que su «electorado natural» no es el pueblo de derecha sino el pueblo de abajo.

Su alternativa no es encerrarse en el búnker de los «puros y duros» o, por el contrario, intentar «banalizarse» o «desdiabolizarse» (...) adoptando, de elección en elección, la táctica del hámster que da vuelta en la rueda sin cesar, quedándose en el mismo lugar. La alternativa a la cual se enfrenta hoy de manera aguda es la misma de siempre: encarnar a la «derecha de la derecha» o radicalizarse en la defensa de las capas populares para representar al pueblo de Francia en su diversidad. Nada indica por el momento que se elegirá esta solución. Al Frente Nacional le falta aprender a convertirse en una fuerza de transformación social en la cual puedan reconocerse los sectores populares con un estatus social y profesional precario y capital cultural inexistente, para no hablar de aquellos que ya no votan (...).

Alain de Benoist¹

Andrés Reggiani: es doctor en Historia por la State University of New York (Stony Brook). Es profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, donde se desempeñó como director del Departamento de Historia. Es autor de los libros *God's Eugenicist: Alexis Carrel and the Sociobiology of Decline* (Berghahn Books, s/l, 2007); *Los años sombríos. Francia en la era del fascismo (1934-1944)* (Miño y Dávila, Buenos Aires, 2010) e *Historia mínima de las políticas raciales en América Latina* (El Colegio de México, Ciudad de México, en prensa).

Palabras claves: extrema derecha, populismo, racismo, Frente Nacional, Francia.

1. Declaraciones tras las elecciones presidenciales de 2007, en las que el Frente Nacional obtuvo sus peores resultados desde 1984. Citado en Jean-Yves Camus: «Le Front National et la Nouvelle Droite» en Sylvain Crépon, Alexandre Dézé y Nonna Mayer (coords.): *Les faux-semblants du Front National: sociologie d'un parti politique*, Presses de Sciences Po, París, 2015.

La política francesa tiene dos particularidades: un sistema de gobierno que combina elementos de presidencialismo y parlamentarismo, y una extrema derecha con significativo peso electoral –y que, como quedó confirmado en la última elección presidencial, se ha convertido en uno de los principales ejes articuladores del debate político–. Dos rasgos distinguen a la corriente ideológica que hoy encarna –de manera excluyente– el Frente Nacional (FN) de otros fenómenos similares: perdurabilidad en el tiempo y capacidad para captar a sectores sociales diversos. Pese al descrédito que la Segunda Guerra Mundial y el colonialismo supusieron para sus posturas ultranacionalistas, autoritarias y xenófobas, la extrema derecha francesa ha demostrado una capacidad de supervivencia y renovación sorprendente, que le ha permitido mantenerse activa durante el periodo inicial de la «travesía del desierto» y conquistar nuevos espacios en contextos más favorables a su prédica. Las corrientes internas y organizaciones más o menos legales que la componen hacen de la extrema derecha un campo inestable y de límites por momentos porosos. En ello residió la fuerza del FN, ya que como oposición al «sistema» logró aglutinar, bajo el liderazgo carismático y ultrapersonalista de Jean-Marie Le Pen, un universo variopinto compuesto por integristas católicos, nacionalistas revolucionarios, identitarios neopaganos y nostálgicos de la Guerra de Argelia. Sin embargo, este eclecticismo interno y la dificultad para compatibilizar tendencias divergentes e incluso contrapuestas –agravada por la ausencia de debate en una organización que funciona como una empresa familiar– generaron constantes conflictos, con su secuela de escisiones y éxodo de miembros². Las tendencias centrífugas se han agudizado cada vez que la presidencia ha intentado «normalizar» el partido acentuando el verticalismo y disciplinando a sectores rebeldes o intransigentes, en aras de un *aggiornamento* o pragmatismo electoralista³. Y, de hecho, las tensiones regresaron tras las elecciones de mayo pasado.

■ «Normalización»

Con 45 años de presencia ininterrumpida en la vida política, el FN se ha convertido en la fuerza electoral de extrema derecha más perdurable de la historia francesa y alcanzó en la última década récords históricos de performance

2. La creencia difundida entre los militantes de que «las decisiones del partido se toman en la cocina de la señora Le Pen» confirma un estilo de conducción personalista, que la actual presidenta del Frente no solo heredó de su padre sino que acentuó, al prohibir la formación de corrientes internas. Le Pen padre se limitó a exigir a los miembros del partido el acatamiento de las decisiones, sin preocuparse demasiado por sus ideas personales.

3. Ejemplos de ello son las escisiones de Bruno Mégret (1999) y Carl Lang (2009) –uno y otro crearán con sus seguidores el Movimiento Nacional Republicano y el Partido de Francia, respectivamente– y la ruptura entre Jean-Marie Le Pen y su hija y actual presidenta del partido, Marine Le Pen (2015). Más recientemente, Marion Maréchal-Le Pen, sobrina de Marine más cercana a su abuelo y al «ala dura», anunció que abandonaba el partido.

electoral⁴, adherentes e implantación territorial⁵. Los fenómenos más próximos por perfil ideológico y niveles de apoyo son Acción Francesa, el Partido Social Francés y el movimiento *poujadista*. Sinónimo del nacionalismo integral –monárquico y católico–, Acción Francesa, el movimiento dirigido por el escritor y polemista Charles Maurras (1868-1952), fue la fuerza antidemocrática más importante de las primeras cuatro décadas del siglo xx. Gozó de enorme influencia entre las élites –dentro y fuera de Francia–, pero nunca formó un partido. Por su parte, el Partido Social Francés, fundado por el coronel François de la Rocque (1885-1946) en 1936 –heredero de las organizaciones de ex-combatientes y continuador de la agrupación paramilitar Cruz de Fuego–, llegó a contar con más de un millón de adherentes, pero sus expectativas electorales se vieron frustradas por la derrota de Francia en 1940. Después de 1945, la fuerza de extrema derecha electoral más importante –si bien de duración efímera– hasta la irrupción del FN fue el movimiento populista impulsado por Pierre Poujade (1920-2003). Al frente de la Unión de Defensa de Comerciantes y Artesanos, este propietario de una pequeña librería y ex-militante fascista impulsó una rebelión fiscal que a mediados de los años 50 se convirtió en un gran movimiento de defensa del «hombre común» y la nación francesa, contra el parlamentarismo, las élites y Europa⁶. En los años 60, la extrema derecha legal tuvo su cara más visible en el abogado antigauillista Jean-Louis Tixier-Vignancour. Sin embargo, la consolidación de la v República frustró sus aspiraciones electorales ya que, como había ocurrido poco antes con los *poujadistas*, el retorno de De Gaulle al poder (1958) redujo dramáticamente el espacio político disponible para la formación de una oposición de derecha «nacional» –en las elecciones presidenciales de 1965, Tixier obtuvo menos de 6% de los votos⁷–.

■ Contra el «socialcomunismo»

La fuerza que hoy dirige Marine Le Pen constituye un fenómeno complejo, una «milhoja ideológica»⁸. Fue su padre quien en los años 70 tuvo la difícil

4. En las elecciones presidenciales de 2017, el FN obtuvo 21,30% en la primera vuelta y 33,9% en la segunda.

5. En la actualidad, el FN cuenta con 11 alcaldes; 1.544 consejeros municipales, 61 departamentales, 358 regionales; dos senadores; dos diputados nacionales y 23 eurodiputados.

6. El *poujadismo* tuvo su breve momento de gloria a mediados de los años 50, cuando la iv República (1946-1958) comenzaba a tambalearse. Llegó a tener 400.000 adherentes y en las elecciones legislativas de 1956 obtuvo 12% de los votos, lo que se tradujo en una cincuentena de diputados. Se extinguió a fines de esa década tras la llegada de De Gaulle al poder (1958). Romain Souillac: *Le mouvement Poujade. De la défense professionnelle au populisme nationaliste (1953-1962)*, Presses de Sciences Po, París, 2007.

7. Volker Saus: «Les sombres dossiers de maître Tixier» en *GeoHistoire* N° 52, 22/3/2017.

8. Frédéric Granier y Cybil Guinet: «Le Front National ressemble aujourd’hui à une millefeuille idéologique», entrevista a Grégoire Kauffmann en *GeoHistoire* N° 52, 22/3/2017; Michel Winock (coord.): *Histoire de la extrême droite en France*, Points Histoire, París, 1993.

misión de unir a tradicionalistas católicos, neopaganos de la Nueva Derecha, nacionalistas revolucionarios y nostálgicos del régimen de Vichy y la Argelia francesa en una fuerza capaz de competir electoralmente. Le Pen conocía bien el terreno. Había dado sus primeros pasos en la política como dirigente juvenil *poujadista*. En 1956, con 28 años, obtuvo una banca en la Asamblea Nacional y así se transformó en el diputado más joven de la historia parlamentaria francesa. En 1958 rompió con el partido de Poujade para unirse a otra fuerza conservadora, el Centro Nacional de Independientes y Campesinos (CNIP), del ex-primer ministro Antoine Pinay. A principios de los 60, la resolución del conflicto argelino y la consolidación de la v República empujaron al joven Le Pen a los brazos de la ultraderecha anticomunista y antigauillista. Derrotado en las elecciones legislativas de 1962, Le Pen se unió a Tixier-Vignancour como su director de campaña para los comicios presidenciales de 1965⁹.

La radicalización estudiantil y la ola de huelgas de mayo y junio de 1968 confirmaron los temores apocalípticos de la ultraderecha, pese al fin abrupto de la protesta y el triunfo apabullante de De Gaulle en las elecciones legislativas de junio. Varios grupúsculos, algunos extremistas y violentos pero bien implantados en el medio universitario, vieron la luz en los meses posteriores al Mayo Francés, entre ellos el neofascista Orden Nuevo –sucesor de la organización Occidente, creada en 1964 y disuelta en 1968– y la Nueva Derecha neopagana vinculada a Alain de Benoist y el Grupo de Investigación y Estudio para la Civilización Europea (GRECE, por sus siglas en francés)¹⁰. Aunque estas organizaciones tenían estructuras y objetivos diferentes –Orden Nuevo era un grupúsculo extremista, mientras que el GRECE había sido concebido como un cenáculo intelectual para influenciar a la elite política francesa–, los unía el rechazo de la democracia y su corolario, la «decadencia» de Francia, Europa y Occidente¹¹.

La radicalización estudiantil y la ola de huelgas de 1968 confirmaron los temores apocalípticos de la ultraderecha ■

9. Tixier se había hecho conocido por defender a colaboracionistas del régimen de Vichy (1940-1944) y partidarios de la Argelia francesa implicados en tentativas golpistas y actos terroristas. Maud Guillaumin: «Comment le Front National est sorti du néant» en *GeoHistoire* N° 52, 22/3/2017.

10. Las siglas en francés forman la palabra «Grecia».

11. Hasta ahí llegaba la convergencia ideológica. A diferencia del nacionalismo revolucionario, chauvinista, xenófobo y violento de Orden Nuevo, el pensamiento metapolítico de la Nueva Derecha exaltaba las raíces paganas e indoeuropeas de Occidente contra la amenaza del igualitarismo y la «norteamericanización» del mundo. La deuda de esta corriente –especialmente la de su principal portavoz, Alain de Benoist– con la revolución conservadora alemana de Weimar y la tradición schmittiana es evidente. Pierre-André Taguieff: *Sur la Nouvelle Droite. Jalons d'une analyse critique*, Descartes et Cie, París, 1994.

Durante un congreso celebrado en junio de 1972, los integrantes de Orden Nuevo resolvieron crear un partido con vistas a disputar las elecciones legislativas de 1973. La iniciativa provino de Alain Robert –fundador del movimiento estudiantil Grupo Unión Defensa (GUD), particularmente activo en la Universidad de París-Assas–, el historiador François Duprat –cercano a Robert Faurisson y a los círculos negacionistas del Holocausto– y el periodista François Brigneau. En octubre de ese año fundaron el Frente Nacional para la Unidad Francesa y designaron a Le Pen como presidente¹².

Veterano de las guerras coloniales, formado en la rebelión populista del «hombre común» e imbuido de un anticomunismo y antigauillismo rabiosos, Le Pen encarnaba en la década de 1970 una derecha autoritaria y «muscular», a la medida de su estilo misógino y bravucón –aunque respetuoso de la legalidad–. Hasta fines de la década de 1970, no era la inmigración el tema que

**Hasta fines de la
 década de 1970, no era
 la inmigración el tema
 que más preocupaba a
 Le Pen, sino la amenaza
 «socialcomunista» ■**

más le preocupaba sino la amenaza «socialcomunista», algo natural para alguien que había alcanzado la madurez política bajo las turbulencias de la Guerra Fría, la pérdida de las colonias y el ascenso de la izquierda. En junio de 1973, Le Pen se negó a participar de una concentración contra la «inmigración salvaje» organizada por sus aliados de Orden Nuevo en la sala de la Mutualité. Estas

diferencias, que en el fondo eran producto de la difícil convivencia entre el radicalismo de la *tabula rasa* de los grupúsculos revolucionarios y el nacionalismo populista del líder frentista, generaron la primera fractura del joven partido. Al finalizar la reunión se produjeron choques violentos entre los miembros de Orden Nuevo y los de la Liga Comunista Revolucionaria de Alain Krivine. Como consecuencia de este episodio, Orden Nuevo fue disuelto por orden judicial, medida que Le Pen aprovechó para deshacerse de Robert y su grupo neofascista, los cuales a su vez crearon una nueva fuerza ultraderechista, el Partido de las Fuerzas Nuevas (PFN), a la cual adhirieron otros ex-miembros de Orden Nuevo descontentos con Le Pen.

Estas crisis reflejan uno de los problemas a los que estuvo expuesto el partido, especialmente durante su primera fase (décadas de 1970 y 1980): la influencia y presión que podían llegar a ejercer sobre sus débiles estructuras y reducido

12. Nicolas Lebourg: «Le Front National et la galaxie des extrêmes droites radicales» en S. Crépon, A. Dézé y N. Mayer (coords.): ob. cit.

número de adherentes grupos venidos desde fuera. En el plano de las ideas, la influencia de sectores vinculados a la Nueva Derecha resulta clara en la instauración de la «preferencia nacional», concepto teorizado por Jean-Yves Le Gallou y difundido por el Club de L'Horloge, una usina de ideas próximas al GRECE. Otro ejemplo fue la eufemización del lenguaje, con la cual se buscaba purgar el discurso político de las expresiones más burdamente racistas y así evitar los sentimientos de repulsión de los electores –iniciativa que parece haber tenido su origen en el Instituto de Formación del FN, dirigido por el católico tradicionalista Bernard Anthony–. La vaguedad programática de esos años, sumada a la costumbre de Le Pen de dejar hacer a condición de que no se pudiese en duda su autoridad, no solo atrajo al partido a grupúsculos más radicalizados, que veían en él una útil cobertura que los ponía a resguardo de la amenaza siempre presente de prohibición legal; también alimentó sus expectativas de cooptación a través de estrategias tomadas de la izquierda revolucionaria –como el «entrismo»–. Que ello no sucediera se debió tanto al voluntarismo y la inoperancia de estas organizaciones como a la resistencia de corrientes opositoras más conservadoras –como los tradicionalistas–, en las cuales Le Pen podía apoyarse para reforzar su autoridad.

■ «Normalización»

Si la década que va de 1973 a 1982 fue la de la «travesía del desierto», periodo durante el cual el FN no pasó de ser una fuerza políticamente marginal y electoralmente insignificante –0,5 % de los votos en las elecciones legislativas de 1973, 0,75% en las presidenciales de 1974, 0,5% en las cantonales de 1976 y así sucesivamente hasta los 80–, fueron también los años en que Le Pen purgó al partido de los elementos neofascistas más incómodos e introdujo la cuestión de la inmigración en la campaña electoral. La idea provino de François Duprat, ex-miembro de los movimientos Occidente y Orden Nuevo, número dos del partido e introductor de las tesis negacionistas en Francia. La estrategia no estaba exenta de un cierto oportunismo, ya que por esos años la crisis petrolera disparaba el desempleo a niveles sin precedentes y esto hacía de los trabajadores extranjeros un chivo expiatorio fácil. Aun así, la retórica antiinmigrante de la «preferencia nacional» ponía el acento más en la defensa del trabajador francés que en la exclusión del inmigrante por motivos puramente raciales. El propio Duprat prohibió a los militantes todo discurso racista: la propaganda debía limitarse a la cuestión de la competencia entre franceses y extranjeros en el mercado laboral¹³.

13. Valérie Igounet: *Le Front National. De 1972 à nos jours. Le parti, les hommes, les idées*, Seuil, París, 2014.

Aunque había recibido una educación religiosa, Le Pen nunca fue un católico devoto. Aun así atrajo al campo frentista a grupos tradicionalistas vinculados al ala más intransigente de la Iglesia. A través de estas corrientes integristas, encontraron anclaje en el partido las ideas contrarias a la Revolución Francesa, el pensamiento maurrasiano y el catolicismo recalcitrante de la Sociedad San Pío X, fundada en 1970 por el excomulgado monseñor Marcel Lefebvre (1905-1991) para luchar contra el ecumenismo y la modernidad. Inspirada en la Contrarreforma y el rechazo del Concilio Vaticano II, esta corriente estaba emparentada con Ciudad Católica, un movimiento fundado en 1946 con fines similares por Jean Ousset (1914-1994)¹⁴. Aunque la rigidez doctrinaria del integrismo era ajena a la idiosincrasia y el olfato político de Le Pen, su visión de la historia francesa, y especialmente la más reciente y traumática de la Segunda Guerra Mundial y la descolonización, facilitó su acercamiento a sectores que reivindicaban el régimen colaboracionista de Vichy y el colonialismo francés –y a ello contribuyó también la participación directa de Le Pen en este capítulo de la historia francesa¹⁵–. Desde los años 80, el líder frentista concurrió en varias ocasiones a la iglesia Saint-Nicolas-du-Chardonnet –en el V Distrito parisino–, que desde 1977 y bajo la tutela del abate Philippe Laguérie se había convertido en punto de reunión para el homenaje de los «mártires» de la ultraderecha revisionista, desde el mariscal Philippe Pétain –en cuya memoria todos los años se celebra una misa el 23 de julio– y el escritor antisemita Maurice Bardèche –a quien Le Pen reivindicó como «profeta del renacimiento europeo»– hasta el miliciano colaboracionista Paul Touvier –condenado por crímenes contra la humanidad– y las «víctimas» de la Guerra de Argelia¹⁶. Sin embargo, ninguna otra

14. En 1962, dos mujeres integrantes de Ciudad Católica que trabajaban en el Palacio del Elíseo (la residencia presidencial) proveyeron la inteligencia para el atentado que la célula terrorista de ultraderecha Organización Ejército Secreto (OAS, por sus siglas en francés) perpetró contra De Gaulle en represalia por su política hacia Argelia.

15. Su rol en la Guerra de Argelia –en la cual participó como oficial de inteligencia en una unidad de paracaidistas– le acarreo varias complicaciones legales. En 2002, el diario *Le Monde* publicó versiones que lo acusaban de haber practicado torturas. El líder frentista negó las acusaciones y denunció al diario por difamación. Aunque la justicia rechazó la demanda contra *Le Monde*, tampoco dio curso a los pedidos de iniciar acciones legales contra Le Pen alegando que los actos que se le inculcaban habían sido amnistiados en 1968... por De Gaulle. Hamid Bousseham: *Torturés par Le Pen. La guerre d'Algérie (1954-1962)*, Rahma, París, 2000.

16. El domingo 27 de febrero de 1977, unas 800 personas irrumpieron durante la misa que se celebraba en esa iglesia al grito de «Esto no es una verdadera misa», tras lo cual iniciaron una procesión con cruces e inciensos y celebraron su propia misa en latín, según la liturgia introducida en el siglo XVI por el papa contrarreformista Pío V. Pese al pedido del arzobispo de París para desalojar a los intrusos, el Ministerio del Interior rehusó intervenir invocando la separación de Estado e Iglesia y el temor a agravar los acontecimientos; más tarde, el gobierno admitiría que ignoraba «quién tenía la razón». Jean-Baptiste Michel: «À la droite de Dieu» en *GeoHistoire* N° 52, 22/3/2017.

figura del panteón integrista llegó a adquirir el estatus simbólico de Juana de Arco, en cuya apropiación e instrumentalización Le Pen no hizo más que retomar la tradición monárquica iniciada por Acción Francesa y las organizaciones nacionalistas de comienzos del siglo xx¹⁷.

Como toda «tradición inventada», la figura de Juana de Arco se presta a lecturas contrapuestas: una monárquica, que resalta su lealtad al rey, y otra republicana, que hace de ella una

líder popular. Paradójicamente, fue en el campo de la izquierda donde se originó su transformación en mito. En su *Historia de Francia* (1833-1844), Jules Michelet había puesto a la pastora de Domrémy en el pedestal de las gestas nacionales. Fue en el nuevo siglo cuando la heroína se convirtió en objeto de disputa. En 1904 Amédée Thalamas, un profesor de historia de simpatías socialistas, presentó a sus alumnos del Liceo Condorcet y la Sorbona una imagen de la «doncella de Orléans» «traicionada por los nobles y quemada por los curas». Ese mismo año, el periódico socialista *L'Humanité* informó en tono burlón sobre las manifestaciones organizadas por los nacionalistas frente a la estatua de la heroína, lo que provocó un duelo a pistola –sin consecuencias– entre el poeta y líder de la Liga de los Patriotas, Paul Déroulède, y el director del diario, Jean Jaurès. El calendario católico recuerda a Juana de Arco, canonizada en 1920, el 8 de mayo, en conmemoración del día en que Orléans fue liberada de la ocupación nazi. Abandonada por la izquierda después de 1945, esta figura se convirtió en el principal símbolo de la ultraderecha. En 1988, Le Pen rompió con la tradición adelantando la conmemoración una semana –al 1º de mayo–, a fin de hacer coincidir los actos de la extrema derecha con las movilizaciones del Día del Trabajo y, de paso, sacar rédito para las elecciones presidenciales, cuya segunda vuelta se realizó unos días después.

Ninguna otra figura del panteón integrista llegó a adquirir el estatus simbólico de Juana de Arco ■

■ «Desdiabolización»

En el último tiempo se ha vuelto moneda corriente hablar de la «desdiabolización» del FN emprendida por Marine Le Pen desde su designación como presidenta del partido en 2011. El término hace referencia a la estrategia dirigida a ampliar la base electoral, mediante el abandono –o la elusión– de ciertos temas y la moderación del lenguaje, lo que a menudo provoca la

17. Laure Dubesset-Chatelain: «Icônes du passé, icônes confisquées» en *GeoHistoire* N° 52, 3/2017; Colette Beaune: *Jean d'Arc. Vértés et légendes*, Perrin, París, 2008.

cólera de su padre. Al respecto, hay que decir que tal cambio es relativo ya que, como señalamos más arriba, el propio Le Pen fue elegido como presidente de un nuevo partido con el objeto de «normalizar» el campo de la ultraderecha para transformarla en una fuerza política electoralmente viable. Toda la historia del FN puede leerse como un intento de la presidencia por mantener el equilibrio entre dos orientaciones o tendencias históricas:

La moderación del lenguaje de Marine Le Pen a menudo provoca la cólera de su padre ■

el populismo de la protesta y el nacional-populismo o populismo de la identidad. Ejemplos del primero son el *boulangismo* y el ya citado *poujadismo*¹⁸. En ambos casos, se trata de movimientos que, invocando al «pueblo», se alzan contra el «sistema»

y el parlamentarismo. Tienen como denominador común una retórica negativa, o revisionista, y una praxis multiforme –movilizaciones multitudinarias, boicots contra la autoridad central, participación en elecciones– que contraponen un «arriba» corrupto y parasitario (las elites) con un «abajo» purificado y solidario (el pueblo). *Boulangismo* y *poujadismo* son la expresión colectiva de la crisis e incertidumbre que los procesos de modernización generan en los sectores socioocupacionales menos preparados para adaptarse a esos cambios: las clases medias tradicionales.

A diferencia del anterior, el populismo nacional define al colectivo «pueblo» más a partir del *ethnos* que del *demos*¹⁹. Como en el populismo de protesta, aquí también está presente la denuncia del «sistema», el parlamentarismo y la política corrupta, pero en el populismo de la identidad la oposición no se da entre un «arriba» y un «abajo», entre las elites y el pueblo, sino entre un «adentro» y un «afuera», entre los que pertenecen a la nación y quienes están excluidos porque no guardan con ella un lazo histórico o biológico: el linaje familiar y el lugar de nacimiento. En esta modalidad «etnodiferencialista» de movilización antisistema, cuyo ejemplo es el nacionalismo antisemita del caso Dreyfus, cobra forma la imagen del judío como paradigma del extranjero, enemigo y elemento extraño incrustado en el cuerpo nacional. La

18. El *boulangismo* está considerado como la primera expresión del populismo francés y antecedente lejano del fascismo. El término está asociado al militar y ministro de Defensa, el general Georges Boulanger, quien tras ser separado del gobierno y dado de baja por sus posturas antialemanas, se lanzó a la política con un programa de reformas lo suficientemente difuso como para cosechar apoyo entre todos los desencantados de la República. Ver P.-A. Taguieff: *Le populisme*, Enciclopedia Universalis, París, 1996.

19. Me baso aquí en la distinción que hacen Taguieff y Winock entre los dos tipos de populismo. P.-A. Taguieff: «La rhétorique du national-populisme. Les règles élémentaires de la propagande xénophobe» en *Mots* vol. 9 N° 1, 10/1984; M. Winock: «Populismes français» en *Vingtième Siècle* vol. 56 N° 1, 1997.

xenofobia antijudía, presente aunque marginal en el *boulangismo*, se convierte entonces en un elemento central y perdurable del nacionalismo francés –son ejemplos la Liga Antisemita, la prensa antidreyfusista y el *bestseller* de Édouard Drumont, *La Francia judía* (1888)²⁰–.

Hoy estas dos tendencias parecen haberse fusionado, o converger, en la figura de Marine Le Pen. Ambas hacen a la fuerza del movimiento, en la medida en que permiten hablarle a un electorado amplio y socialmente heterogéneo, que manifiesta su preferencia por el FN ante todo como una protesta contra el «sistema», y, al mismo tiempo, presentarse ante sus seguidores como una fuerza leal a su identidad e ideales históricos. La cuestión de si Marine Le Pen corrió el partido hacia el centro del tablero político es materia de debate. Pero por convicción u oportunismo, rompió con las posturas antisemitas y negacionistas de su padre. Al mismo tiempo, tomó distancia respecto de los sectores más socialmente conservadores –opuestos al matrimonio homosexual y el aborto–, cercanos a su sobrina, y nieta de Jean-Marie Le Pen, Marion Maréchal-Le Pen²¹. Asimismo, Marine Le Pen dio una pátina de «respectabilidad» a su retórica antiinmigrante al colocar la defensa del laicismo en el lugar que antes ocupaba el racismo antiárabe y cambiar el antisemitismo por un discurso islamófobo. Pero ver las cosas de este modo sería quedarse con el árbol en lugar de mirar el bosque, olvidar que el FN es un producto de la sociedad y el sistema político en los cuales nació y se desarrolló.

La «normalización» emprendida por Le Pen padre y la «desdiabolización» continuada por su hija no han alterado en lo fundamental ni la ideología ni la estructura del partido. El FN sigue siendo, como sus predecesores, un partido de extrema derecha, antiliberal, xenófobo, racista y antieuropeo. La mayor atención que la nueva presidencia le ha venido dedicando a las cuestiones sociales y económicas –lo que algunos llaman «socialpopulismo» o «asistencia-lismo chauvinista»– es demasiado reciente como para hacer un diagnóstico acerca de su eventual influencia en el programa de gobierno del partido²². En todo caso, cabría recordar que propuestas como la «preferencia nacional»

20. Pierre Birnbaum: «Affaire Dreyfus, culture catholique et antisémitisme» en M. Winock (coord): *Histoire de l'extrême droite en France*, Seuil, París, 1994. Aunque el judío constituía en esta retórica el «Otro» por excelencia, no era el único excluido de la comunidad nacional. Junto a él, Maurras colocó a los protestantes, la masonería y los «metecos» (extranjeros). A estos cuatro grupos los llamó la «anti-Francia».

21. Fue también la parlamentaria más joven de la historia francesa: cuando en 2012 ingresó en la Asamblea Nacional como diputada por el departamento de Vaucluse, tenía 22 años. Enfrentada con su tío, anunció recientemente su retiro de la actividad política.

22. Gilles Ivaldi: «Du néolibéralisme au social-populisme? La transformation du programme économique du Front National (1986-2012)» en S. Crépon, A. Dézé y N. Mayer (coords.): ob. cit.

en materia de empleo y prestaciones sociales, el retiro de Francia del Acuerdo de Schengen y el abandono del euro están, en su esencia, en consonancia con las posturas históricas del partido y con las fuentes de extrema derecha de las cuales se nutrió. Esto no significa desconocer los cambios que forzosamente deben de operarse en cualquier fuerza política con esa antigüedad y voluntad de poder. Pero tomar estos cambios como una prueba de que el FN no puede ser considerado «ni de derecha ni de izquierda»²³ no solo es hacerse eco de su propia retórica, sino que es también perder de vista la dinámica entre sus raíces históricas y su reposicionamiento en el actual proceso de «derechización» de la sociedad y la política francesas²⁴. ☒

23. El historiador israelí Zeev Sternhell fue el primero en utilizar la noción «ni derecha ni izquierda» –muy criticada– para caracterizar el fascismo francés, cuyos orígenes ideológicos veía en el nacionalismo radical de fines del siglo XIX y principios del XX. Ante las preguntas de periodistas por su posición en el tablero político, Le Pen solía decir que era «económicamente de derecha, socialmente de izquierda y nacionalmente francés». Sin embargo, tanto él como su hija y actual presidenta del partido han definido al FN como una fuerza de «derecha nacional y social». Ver Z. Sternhell: *Ni droite ni gauche. L'idéologie fasciste en France*, Seuil, París, 1983.

24. V. dossier «Gauche, droite, droitisation: état des lieux» en *Le Débat* N° 191, 9-10/2016.

La Unión Europea como actor global

Políticas de defensa, paz y soft power

La necesidad de desarrollar políticas comunes en seguridad y defensa genera consenso entre los ciudadanos de la Unión Europea. La frase de Javier Solana en 2003, «Nunca antes Europa ha sido tan rica, segura y libre», hoy suena como un cuento de hadas. Europa perdió influencia como actor geopolítico. La percepción de una mayor amenaza a escala global, regional y local ha creado una base necesaria para llevar adelante un debate amplio y público sobre la identidad europea en torno de las políticas de seguridad y defensa, sobre la base de un equilibrio entre el *soft* y el *hard power*.

UWE OPTENHÖGEL

Después de que las poblaciones europeas hubieran sufrido las peores catástrofes del siglo con las dos guerras mundiales, los documentos fundacionales de la Unión Europea y los tratados de Roma les hicieron una promesa: «Nunca más guerra en Europa». En palabras de Romano Prodi: «Debemos recordar siempre que la verdadera razón de ser del proceso de integración europeo y de la UE es la paz. Esta fue la verdadera razón que nuestros padres fundadores tuvieron en mente. Como decía Jean Monnet: ‘Fundar Europa significa lograr la paz’¹.

Uwe Optenhögel: es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y consultor político. Entre 2009 y 2013 se desempeñó como director de la oficina de la Fundación Friedrich Ebert (FES) para Cuba; desde 2013 es director de la oficina de la FES para Europa, con sede en Bruselas.

Palabras claves: defensa, geopolítica, paz, *soft power*, Unión Europea.

Nota: este artículo se basa en parte en el artículo de Anna Maria Kellner y U. Optenhögel: «Strategic Autonomy for the European Union as a Power of Peace», incluido en Hans-Peter Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel: *Strategic Autonomy and the Defense of Europe – On the Road to a European Army?*, J.H.W. Dietz, Bonn, 2017. Traducción del alemán de Vera von Kreutzbruck.

1. Discurso de Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea, pronunciado en la Universidad de Ulster el 1 de abril de 2004, en el cual reconoció el aporte de los ganadores del Premio Nobel John Hume y David Trimble al proceso de paz de Irlanda del Norte, disponible en <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-04-170_de.htm>.

En la actualidad, muchos indicios apuntan a que esta promesa de la época de la fundación está recobrando vigencia, gracias a un nuevo impulso que busca fortalecer la identidad de las naciones y de los ciudadanos ante una creciente sensación de inseguridad. De momento, así parece ser la situación en Bruselas. Es como si las políticas comunes de seguridad y defensa (PCSD) fueran una de las pocas áreas de la política en las que la mayoría de los Estados miembros se pueden poner de acuerdo. Y lo hacen con el consentimiento de la gran mayoría de sus ciudadanos, que ya hace muchos años se vienen pronunciando en favor de un mayor involucramiento de Europa en este tipo de políticas².

■ Aterrizaje brusco en la nueva realidad

En 2003, cuando la UE acordó su primera estrategia de seguridad conjunta, lo hizo en un contexto en el que existían dos importantes líneas de desarrollo opuestas dentro de la política europea: por un lado, la Guerra de los Balcanes y el atentado del 11 de septiembre de 2001, que impulsó la lucha contra el terrorismo y la Guerra de Iraq, indicaban que la tan esperada paz tras el fin de la Guerra Fría no era sostenible. Por el otro, la relación con el aliado más importante, Estados Unidos, estaba deteriorada, el futuro rol de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no estaba claro y los Estados europeos estaban en desacuerdo. Al mismo tiempo, faltaba poco para la ampliación de la UE más importante hasta el momento. En la historia del mundo, la Unión era considerada no solo como un ejemplo único de solución pacífica de conflictos en un continente sacudido por las guerras durante siglos, sino también como modelo exitoso de integración regional *sui generis*, como actor global en política exterior y económica. Esta (auto)confianza también se reflejaba en el discurso inaugural de la estrategia de seguridad acordada en diciembre de 2003, ofrecido por el entonces alto representante para Asuntos Exteriores y Políticos de Seguridad de la UE, Javier Solana. Con el título «Una Europa segura en un mundo mejor», decía lo siguiente: «Nunca antes Europa ha sido tan rica, segura y libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha desaparecido para dar lugar a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea».

De esta forma, Solana presentó por primera vez en la historia de la UE un documento estratégico sobre política exterior y seguridad, con el que todos los Estados miembros podían estar de acuerdo y que constituía una base común para una doctrina política, luego de las discordias en torno de la Guerra de

2. V. resultados del Eurobarómetro a los largo de los años en <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>>.



Iraq. La estrategia creó los instrumentos necesarios y colocó la planificación de las relaciones exteriores dentro de un mismo marco de valores. Estructuró los aspectos de política exterior y de seguridad del debate sobre la Constitución europea, y esto se reflejó en la aprobación del Tratado de Lisboa (2009). Se proyectó una Europa que fuera en primera instancia un «círculo de amigos» –como afirmó Prodi en 2003–, de países vecinos, cuya base fueran los valores humanísticos y democráticos. Además de esto, también se contemplaba un enfoque amplio (*comprehensive approach*) y un «multilateralismo efectivo» en la prevención de crisis y la resolución de conflictos, es decir, un *soft power* que brindara seguridad y desarrollo y, con ello, un orden mundial pacífico y un régimen económico justo. La estrategia de Solana establecía la esencia de la imagen de la UE como *soft power* en el escenario mundial.

Un poco más de una década después, esta postura actualmente a cargo de política exterior y seguridad de la UE de 2003 suena francamente como un cuento de hadas. La doctrina de seguridad modificada de la UE que la alta representante Federica Mogherini, actualmente a cargo de política exterior y de seguridad, presentó ante el Consejo en junio de 2016 tenía el título «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE» y comenzaba con las siguientes palabras: «Necesitamos una Europa más fuerte. Es lo que merecen nuestros ciudadanos, es lo que todo el mundo espera. Vivimos en una época de crisis existencial, dentro y fuera de la UE. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo, que aportó democracia, prosperidad y paz sin precedentes, está en entredicho»³.

¿Qué pasó? Básicamente, ocurrieron varias crisis repentinas que escalaron con rapidez y se produjeron varios conflictos internacionales. Asimismo, la UE estuvo paralizada debido a disputas internas y a una dedicación, por momentos casi exclusiva, a la crisis del euro. Todo esto debilitó el rol de Europa como actor geopolítico. Esto se pudo observar en tres áreas centrales de la política.

Política de seguridad. En lugar de estar rodeada de un «círculo de amigos», hoy la UE está rodeada geográficamente de zonas inestables, que van desde el Sahel hasta el Cuerno de África, pasando por el Oriente Próximo hasta el Cáucaso y los nuevos conflictos en Europa del Este. El fracaso de la «primavera árabe» como último intento de democratización de sociedades no occidentales, las

3. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE», 2016, disponible en <https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf>.

guerras ininterrumpidas en Siria e Iraq, los flujos de refugiados hacia Europa, la intensificación del terrorismo en los Estados centrales de la Unión, así como la creciente autodesestabilización en Turquía, acentúan la gravedad de la situación.

La anexión de Crimea por parte de Rusia, la conflictividad en el este de Ucrania y las provocaciones militares a varios Estados miembros de la UE ponen en peligro las políticas de seguridad establecidas en la Carta de París (1990), firmada después del fin de la Guerra Fría. Debido a estos acontecimientos, volvió a instaurarse en el terreno de lo posible el pensamiento de que en Europa los conflictos agresivos se pueden solucionar con armas convencionales y ocupaciones territoriales.

Además, el desarrollo de un contexto de seguridad multilateral ha generado una diversificación de las amenazas, que se extienden a través de esferas políticas, sociales y económicas y que cada vez están más fuertemente interconectadas. Estos riesgos de seguridad no son solo de naturaleza militar, sino que incluyen la proliferación de armas de destrucción masiva, ataques cibernéticos, piratería y amenazas al sector energético y al medio ambiente. A causa de la globalización, estos peligros atraviesan las fronteras de los países y de esta forma ya no se limitan a regiones geográficas particulares. Las fronteras entre la seguridad interna y externa se desdibujan. Actualmente, no hay otro *global player* que tenga un caos de tal índole con tanta cercanía geográfica.

Política interior de la UE. La crisis financiera y las medidas de austeridad resultantes también han perjudicado de forma considerable las capacidades militares y los recursos de los países miembros de la UE. Sin una amenaza externa y en vista de los costos crecientes de los sistemas armamentísticos y del escepticismo de la opinión pública con respecto a las intervenciones militares, a los gobiernos les cuesta justificar un gasto elevado en defensa o explicar una participación militar en misiones extranjeras. Durante los últimos 10 o 15 años, en la mayoría de los países miembros de la UE los presupuestos de defensa se recortaron drásticamente y de manera no coordinada. Un problema adicional es que cada vez se desdibujan más las fronteras entre la seguridad interna y la externa. Una manifestación de ello es la escalada de la amenaza terrorista en los Estados miembros de la UE, con el trasfondo de la creciente presión de los movimientos migratorios en los países europeos.

La crisis financiera y las medidas de austeridad resultantes también han perjudicado de forma considerable las capacidades militares ■

Las medidas de austeridad también han tenido efecto en la PCSD: todavía no se le ha dado la importancia que se le había otorgado en la estrategia de seguridad en 2003 y, posteriormente, en el Tratado de Lisboa.

Geopolítica. El ascenso económico de los países emergentes, sobre todo de Asia, y las tendencias demográficas a largo plazo causaron un desplazamiento de Europa como centro de la economía mundial. En consecuencia, también cambiaron los gastos de defensa globales. En esta área, EEUU sigue siendo la única superpotencia militar: gasta cerca de cinco veces más que China, que está en segundo lugar. También es líder en el desarrollo de hardware y software, en ex-

**EEUU sigue siendo la
 única superpotencia militar:
 gasta cerca de cinco
 veces más que China ■**

periencia en combate y en disponibilidad operacional global. Si bien los países de la UE se encuentran en el grupo puntero en lo que respecta a gastos de defensa y equipamiento de sus ejércitos, se puede observar un desplazamiento de fuerzas hacia los países emergentes, que están

ganando terreno y están por alcanzar a los países industriales. Esta nueva confianza de los países emergentes en cuanto a la protección y a la imposición de sus intereses regionales y globales va a generar en el futuro una intensificación de las tensiones y, como consecuencia de ello, habrá mayor inseguridad.

En vistas de que ya no es posible seguir negando los cambios geopolíticos y de que se logró contener la crisis del euro, a partir del otoño de 2013 se empezó a prestar más atención a las políticas de seguridad y defensa. Y mientras hace una década EEUU se oponía al desarrollo de estructuras de defensa autónomas y más fuertes dentro de la UE, ahora los líderes políticos estadounidenses de distintos partidos políticos lo están exigiendo, en especial y de forma incisiva el nuevo presidente Donald Trump.

Durante años, en Bruselas se subestimaron las amenazas a la UE y los líderes políticos ignoraron el estado de ánimo general de la sociedad europea. Esto se pudo observar en el transcurso de los últimos diez años en los resultados de las encuestas, que muestran que un promedio de más de 70% de los ciudadanos está a favor de la implementación de un proyecto europeo amplio de políticas de seguridad y defensa⁴.

4. V. «Opinión pública en la UE», *Standard Eurobarómetro* N° 83, primavera de 2015, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf>.

■ Ajustes institucionales ante una nueva estrategia global

A partir de los acuerdos del Consejo Europeo en diciembre de 2013 y con más fuerza después de las elecciones europeas de 2014, las instituciones de Bruselas empezaron a trabajar para eliminar los déficits acumulados en sus políticas de relaciones exteriores, seguridad y defensa. La UE admitió que las diferencias entre los Estados miembros en lo que respecta a la evaluación de los riesgos y en cuanto a sus intereses en torno de la seguridad habían impedido hasta ahora la creación de una estrategia conjunta y el logro de un acuerdo en lo que respecta a instrumentos y estructuras militares comunes. Se hizo evidente que solo se puede alcanzar una autonomía estratégica fuerte si se generan las condiciones necesarias para que esta surja, como por ejemplo un trabajo más cooperativo entre los Estados miembros en lo que respecta a temáticas relacionadas con la seguridad y la defensa, así como el desarrollo de una industria de defensa internacional y competitiva. Solo así será capaz la Unión de expresar sus intereses en otras áreas centrales de la política (desarrollo, clima, comercio y derechos humanos) y de mostrarse como un actor internacional confiable.

El presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, reconoció esto. Se pronunció en repetidas ocasiones en favor de la creación de un ejército europeo y desde principios de 2015 esta posición tuvo una gran repercusión en la opinión pública. La propuesta causó sentimientos tanto de desaprobación como de aprobación por parte de los países miembros, según el punto de vista de cada uno. Gracias al debate, se puso en evidencia que se trata de un objetivo que solo es posible cumplir a largo plazo. No obstante, la intervención de Juncker ayudó no solo a que los tecnócratas europeos discutieran el tema en público dentro de las *communities* abocadas a las políticas de seguridad, sino también a que se presentara a un público más amplio y de manera directa.

Paralelamente, se llevaron a cabo cambios concretos para integrar mejor las políticas de relaciones exteriores y de seguridad en las instituciones europeas. Se formaron grupos temáticos de direcciones generales para terminar con la «mentalidad de silo»⁵ y para posibilitar una comunicación y una toma de decisiones horizontal. Mogherini está a cargo de la coordinación de las direcciones generales de Países Vecinos, Desarrollo, Comercio y Migración y también es vicepresidenta de la Comisión Europea. El desafío de esta doble

5. Tradicionalmente, en el ámbito político de Bruselas la comunicación se produce de manera vertical dentro de cada dirección. En cambio, la comunicación entre los departamentos está menos organizada y las políticas son menos coherentes. Precisamente esto es lo que se quiere superar con la formación de grupos de departamentos que se pongan de acuerdo en los contenidos.

función es integrar mejor el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) –el cuerpo diplomático de la UE– dentro de este sistema de instituciones. Durante el mandato de la antecesora de Mogherini, Catherine Ashton, el SEAE era considerado un cuerpo extraño por las instituciones de la UE. Por este motivo, para mandar un mensaje simbólico, al principio de su gestión Mogherini se mudó al edificio Berlaymont, que alberga a la Comisión Europea. De esta forma, dejó claro que el trabajo relacionado con la política exterior y la seguridad implica poder ponerse de acuerdo tanto con los Estados miembros del Consejo como con la Comisión. Pero no quedó satisfecha únicamente con el nivel simbólico.

Su gabinete está compuesto por funcionarios de la Comisión con amplia experiencia y uno de ellos es su jefe de gabinete. Mogherini trabaja intensamente con otros comisarios del grupo especializado en política exterior y tiene buenas relaciones laborales con el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, y con el presidente del Consejo, Donald Tusk. Esta forma de trabajo tiene especial relevancia para los componentes de *soft power* de las relaciones exteriores de la UE, ya que la Comisión maneja un presupuesto considerable a través de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo.

Mogherini le asignó al Parlamento Europeo un rol de «socio especial». Esto se acordó con el entonces presidente del Parlamento, el socialdemócrata alemán Martin Schulz, y se ve reflejado en la participación regular en las reuniones de la Comisión de Asuntos Exteriores y en el anuncio de la reactivación de la antigua Comisión Especial dedicada a debatir informaciones confidenciales.

■ Un nuevo equilibrio entre valores e intereses: la Estrategia Global

En vistas del cambio radical en las condiciones de la política nacional e internacional, la UE decidió emprender una revisión fundamental de la estrategia de Solana de 2003. Luego de un año de preparación y un proceso de consulta público, la alta representante presentó al Consejo Europeo la nueva Estrategia Global a fines de junio de 2016.

La presentación ante el Consejo se realizó en un momento pésimo, ya que fue inmediatamente después del referéndum británico sobre el «Brexit», y eso no ayudó a que el mensaje resonara con más amplitud en el público y a que se llevara a cabo un debate profundo entre los jefes de Estado y Gobierno presentes. A pesar de las circunstancias, Mogherini decidió seguir con el cronograma estipulado y lo fundamentó con las siguientes palabras: «En tiempos difíciles,

una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente. Y esto es aún más cierto tras el referéndum británico»⁶.

Más allá de las críticas, en principio justificadas, a los documentos estratégicos, cuya esencia y efectos recién se podrán ver luego de su implementación, los expertos están de acuerdo en que se trata de un documento que puede promover el debate y ayudar a ejecutar los cambios. Contra lo que tal vez podría esperarse, la estrategia no empieza con un análisis de las amenazas reales y potenciales en la política nacional y exterior. Este tema ya se había tratado antes de la publicación de la estrategia en un documento especial titulado «La UE en un entorno global cambiante. Un mundo más conectado, conflictivo y complejo»⁷. En comparación con la estrategia de seguridad europea (ESE) de 2003, esta nueva estrategia parece más modesta en sus pretensiones, parece tener más claras sus limitaciones y es más precisa en los detalles de los siguientes pasos a seguir. Establece prioridades regionales con los países vecinos sin renunciar a las demandas globales. Tiene una base fuerte en la *Realpolitik* y una descripción más precisa y sincera de los intereses que la de 2003; sin embargo, no cuestiona los valores de la política exterior y de seguridad europea: «Nuestros intereses y nuestros valores van de la mano. Redunda en nuestro interés promover nuestros valores en el mundo. Al mismo tiempo, nuestros valores fundamentales están integrados en nuestros intereses. Los intereses vitales que guían nuestra acción exterior son la paz, la seguridad, la prosperidad, la democracia y un orden mundial basado en normas»⁸.

El documento tiene en cuenta que las fronteras entre la seguridad nacional y la exterior se están borrando progresivamente.

Ante la conciencia de la sociedad de las amenazas existentes, no tiene miedo en resaltar repetidamente los intereses de la Unión y los deseos de sus ciudadanos (intereses sociales, necesidad de seguridad, etc.). Este no era tanto el caso de la estrategia de seguridad europea de 2003⁹.

La Estrategia Global de la UE está compuesta por cinco campos de acción (niveles de ambiciones) relacionados con:

Las fronteras entre la seguridad nacional y la exterior se están borrando progresivamente ■

6. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte», cit.

7. «The European Union in a Changing Global Environment», disponible en <<https://europa.eu/globalstrategy/en/european-union-changing-global-environment>>.

8. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte», cit.

9. V. tb. Giovanni Grevi: «A global strategy for a soul-searching European Union», EPC Discussion Paper, 2016.

- la seguridad de la Unión;
- la estabilidad estatal y social de los países vecinos en el este y el sur;
- el mantenimiento de un criterio integral en los conflictos y crisis;
- la creación de reglas regionales cooperativas y estables;
- estructuras de gobernanza global adecuadas al siglo XXI.

Teniendo en cuenta los cambios en favor de una forma de hacer política más orientada a la *Realpolitik*, el documento contiene aspectos relacionados a la seguridad y la defensa que hasta ahora habían quedado desatendidos (parte 1). El *leitmotiv* para esta parte del documento es la «autonomía estratégica», y el criterio metódico para alcanzar los objetivos se describe como «pragmatismo con principios». En comparación con la diferenciación clara de la estrategia de seguridad europea en cuanto a objetivos y criterios relacionados con políticas de seguridad y defensa, la parte 3 (criterios integrales para conflictos y crisis) trata sobre una estrategia de *soft power* más evolucionada que la que ya se había comenzado a implementar de manera exitosa en 2003. La estrategia actual pone menos énfasis en la promoción de la democracia y más en garantizar estabilidad a través del fortalecimiento de la resiliencia de las sociedades y los Estados. Se presentan como argumentos en favor de un cambio de estrategia los fallidos intentos de «cambio de régimen» de la política exterior de

**Para los procesos de
 búsqueda de soluciones a
 las crisis se propone un
 «enfoque a medida ■**

EEUU, así como experiencias propias en este ámbito político.

Para los procesos de búsqueda de soluciones a las crisis se propone un «enfoque a medida», cuya esencia se basa en la inclusión de todas las partes del conflicto y la participación de la ciudadanía, que a menudo es la única parte (y la más numerosa) que tiene un interés serio en implementar estructuras sostenibles que promuevan la paz¹⁰.

En resumen, los expertos y observadores concuerdan en que la Estrategia Global cumple su cometido y cambia la política exterior de la Unión en vistas de los múltiples desafíos que plantea el actual escenario geopolítico y de la política interior. Las instituciones de Bruselas tomaron rápidamente las medidas necesarias para poder implementar la estrategia. El Consejo Europeo

10. Para más información sobre el concepto de «seguridad humana» y sobre la inclusión de actores de la ciudadanía, v. «From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict», FES, 1/3/2016, disponible en <www.fes-europe.eu/news-list/e/from-hybrid-peace-to-human-security-rethinking-eu-strategy-towards-conflict/>.

presentó a mediados de diciembre de 2016 un paquete de medidas para su aprobación, cuyos tres temas centrales eran:

- asumir más responsabilidad en materia de seguridad y defensa propia, con ayuda del Plan de Implementación para la Seguridad y la Defensa del SEAE, donde se plantean nuevos objetivos y exigencias;
- desarrollar nuevas capacidades de defensa para los Estados miembros y la industria de defensa mediante la ejecución del Plan de Acción de Defensa de la Comisión Europea, que allana el camino a nuevos instrumentos de financiación;
- implementar propuestas concretas para el cumplimiento de los objetivos acordados en la declaración conjunta de la UE y la OTAN de la Cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia en julio de 2016.

Las propuestas mencionadas anteriormente se describen con más detalle en el «Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea»¹¹, que se publicó junto con el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* de la Comisión Europea¹². El libro incluye los siguientes pasos concretos a seguir para una mayor integración: creación de un cuartel central europeo (planeamiento militar y capacidad de ejecución); implementación de un proceso de revisión anual que evalúe las actividades de defensa de los Estados miembros; creación de un fondo de defensa europeo para financiar proyectos armamentísticos conjuntos y la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), que les posibilitaría a los grupos de Estados miembros que participan en ella proceder más rápidamente que aquellos que no lo hacen en su trabajo de cooperación en materia de seguridad. Estos elementos forman en conjunto un paquete que apunta a mejorar la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos¹³.

11. Comisión Europea: «Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea», Bruselas, 7/6/ 2017, disponible en <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf>.

12. Comisión Europea: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*, Bruselas, 1/3/2017.

13. Se le pidió a Mogherini que en un lapso de algunos meses preparara propuestas dentro de este marco temático: desarrollo de capacidades civiles, establecimiento de parámetros para una revisión coordinada anual de la política de defensa por parte de los Estados miembros, desarrollo de la capacidad militar teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la investigación, la tecnología y la industria, análisis estratégico para lograr una planificación operativa permanente y capacidad de ejecución, fortalecimiento de la relevancia, funcionalidad y capacidad de despliegue del *rapid response toolbox* de la UE, elementos y opciones para lograr una PESCO que sea inclusiva y basada en un enfoque modular y en una esquematización de proyectos posibles, y un análisis sobre cómo cumplir todos los requisitos del mecanismo de Construcción de Capacidad en Seguridad y Desarrollo (CBSD, por sus siglas en inglés). V. documento disponible en <www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/20161215-euco-conclusions-final_pdf/> (en inglés).

■ Hacia una Unión de Defensa Europea

Más allá de los cambios geopolíticos mencionados, de la aprobación de una nueva «estrategia global» y de las iniciativas de seguridad y defensa implementadas desde fines de 2013, el resultado del referéndum en favor del «Brexit» y la elección de Trump como presidente de EEUU –el aliado más importante– fueron al mismo tiempo un *shock* y un estímulo para llevar adelante cambios¹⁴. Desde entonces, la UE y sus Estados miembros están implementando sus iniciativas para poder tener una Unión de Defensa Europea más resolutiva.

Las condiciones materiales para ello ya están dadas. Los Estados miembros de la Unión gastan alrededor de 200.000 millones de euros por año en defensa para financiar a 28 ejércitos con 1,5 millones de soldados, que intentan conservar sus habilidades militares sin éxito. El número de soldados es mayor que el del ejército estadounidense y el gasto es aproximadamente el triple

Se calcula que se desperdician por año alrededor de 26.000 millones de euros por la falta de coordinación en políticas de defensa ■

de lo que gasta Rusia en seguridad. Se calcula que se desperdician por año alrededor de 26.000 millones de euros por la falta de coordinación en políticas de defensa, según un informe de 2013 elaborado por el Parlamento Europeo. Y las pérdidas podrían aumentar mucho más si continúan empeorando las condiciones para tener una política de

seguridad más eficiente. La capacidad de acción en este ámbito no es primordialmente una cuestión de dinero sino de voluntad política. A fin de cuentas, se trata de saber si los Estados miembros están dispuestos, y hasta qué punto, a ceder en un área tan central de soberanía nacional como es la defensa, y si desean organizarse de manera eficaz, colaborativa y conjunta en un sistema de *pooling and sharing* (puesta en común y uso compartido). Esto significaría que, en casos concretos, especialmente cuando se necesiten capacidades militares complejas, estas capacidades solo existirán dentro del marco de la UE y ya no a escala nacional. El tiempo dirá si existe la confianza política entre los europeos para llevar adelante estos cambios.

Algunos Estados miembros de la UE están pensando hace tiempo en esta dirección; han participado en discusiones públicas y se han imaginado la posibilidad de crear una institución dentro de la Unión dedicada a la defensa,

14. V. el artículo de A.M. Kellner en este número de *Nueva Sociedad* [N. del E.].

con el objetivo a largo plazo de tener un ejército europeo, y esto ha causado un revuelo. Sin embargo, desde principios del otoño de 2016, la expresión «ejército europeo» está desapareciendo poco a poco de los comunicados de prensa de los gobiernos, lo que demuestra un distanciamiento de esta meta. Los países nórdicos y de Europa del Este son los que han expresado dudas y están más bien a favor de fortalecer el rol de la OTAN y de un accionar europeo coordinado y consistente. El miedo de los socios pequeños de tener una Europa a dos velocidades, en la que ellos serían dejados de lado, es comprensible pero innecesario. Si algunos integrantes de la UE quisieran avanzar con este tema –por ejemplo, dentro del marco de la PESCO, que luego de la salida de la UE de los británicos, hasta ahora resistentes, sería nuevamente posible–, se podría organizar de tal manera que los Estados miembros puedan unirse a iniciativas o salir en cualquier momento de ellas. El concepto de naciones marco (*framework nations*) introducido por Alemania y la OTAN es equivalente al concepto de cooperación PESCO propuesto en 2009 en el Tratado de Lisboa y permitiría una buena integración de la PCSD con los planes existentes de la OTAN.

Teniendo en cuenta los actuales conflictos políticos y económicos dentro de la UE, las consecuencias aún no calculables del «Brexit» y los distintos intereses, tradiciones y culturas de defensa dentro de Europa, se debería crear con cautela una unión de defensa o un ejército conjunto de manera *top-down* (de arriba hacia abajo). Y esto debería complementarse con un enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba), con cooperaciones bilaterales y multilaterales, o con grupos de Estados miembros, en materia de seguridad y defensa. Esto ya está ocurriendo en muchos más ámbitos de los que el público y los políticos mismos conocen¹⁵.

■ ¡Son los Estados miembros, estúpido!

Mediante la Estrategia Global y los planteamientos mencionados anteriormente para su implementación, las instituciones de la UE y la OTAN han logrado en poco tiempo crear las condiciones necesarias para hacer progresos cualitativos en sus políticas de seguridad y defensa. Bruselas ha sido utilizada muy a menudo como chivo expiatorio para justificar los errores cometidos en políticas nacionales, pero en este caso ha logrado resultados concretos. Ahora se necesitan países miembros que continúen avanzando en este proyecto de defensa. Si bien los británicos eran uno de los grandes bloqueadores de la PCSD y ahora se irán de la UE, su postura de bloqueadores categóricos en ma-

15. V. el artículo de Hans-Peter Bartels en H.-P. Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel (eds.): ob. cit.

teria de política exterior y de seguridad también tapaba las diferencias entre los Estados miembros restantes. Y estas diferencias existen no solo entre los países grandes y chicos, o entre el norte y el sur. Por ejemplo, las ideas de Alemania y Francia sobre el desarrollo de la PCSD no son congruentes cuando se las analiza en detalle. Las expectativas y los intereses básicos son absolutamente divergentes. Hasta ahora ha sido posible ocultar estas diferencias en los debates amistosos y los documentos conjuntos porque de todos modos los británicos impedían cualquier intento de implementación del plan. Pero ya no se podrá evitar que Alemania y Francia, como el resto de los Estados miembros, lleven adelante una discusión abierta sobre sus intereses y expectativas. La elección del proeuropeo Emmanuel Macron como presidente de Francia ofrece motivos para ser optimistas.

La Cumbre de Bratislava (septiembre de 2016) ya sugirió que una PCSD fuerte sería conciliable solo parcialmente con intereses muy diversos. Una vez que los británicos hayan salido de la UE, crecerá la presión para que los miembros restantes hablen entre sí de manera honesta. A su vez, los Estados grandes pueden y deben impulsar esta visión común. Las iniciativas bilaterales que se han concretado hasta ahora, así como la «Carta de los Cuatro» (Alemania, Francia, Italia y España), son un buen comienzo. Pero es fundamental que se pongan de acuerdo no solo en palabras claves sino también en los detalles concretos. ¿Cuál es el objetivo de la Unión de Defensa? ¿Cuál es su valor adicional? ¿Cómo se adecúa a los reglamentos existentes? ¿Qué estructuras van a estar conectadas a este tipo de unión? ¿Qué responsabilidades va a tener? ¿Cómo será el trabajo con la OTAN?

Este es el momento para que los Estados europeos demuestren si están realmente dispuestos a responder estas preguntas de manera sustancial y a avanzar con pasos concretos hacia una unión con una defensa común. En este caso, vale la frase: «¡Son los Estados miembros, estúpido!», una variante de la célebre expresión de Bill Clinton. Solo se podrá observar una diferencia cualitativa con la versión antigua de la PCSD si al menos un grupo selecto de países comienza a ejecutar algunos aspectos de la PESCO. Por ejemplo, el fondo financiero de defensa y el cuartel general serían dos elementos que ayudarían a seguir avanzando con este proyecto en la dirección correcta.

Las instituciones de Bruselas tienen ahora que ocuparse de administrar las expectativas. Por un lado, deben evitar despertar expectativas no realistas para no generar frustración entre aquellos que desean avanzar rápido. Por otro, no deben formular sus ambiciones de manera demasiado modesta,

tienen que garantizar una implementación rápida de los acuerdos del Consejo Europeo y no exonerar a los países miembros de su obligación de tomar posición, hacer progresos y mantener el debate vivo. De esta forma, la Estrategia Global de la UE será menos una meta y más un punto de partida hacia una mayor autonomía estratégica y una Unión con una política de defensa común.

En el debate, ahora más comprometido, sobre las políticas de seguridad y defensa, se puso de manifiesto que hoy la UE no puede garantizar la seguridad de sus ciudadanos, de sus países vecinos ni del resto del mundo. Sin un brazo fuerte en política de seguridad y defensa que tenga un enfoque global, la UE no podrá cumplir sus pretensiones de ser una potencia que garantice la paz, ni se podrán valorar de forma tangible los esfuerzos actuales de los Estados miembros. Si no es capaz de actuar militarmente en un escenario internacional cada vez más inseguro, la UE no podrá cumplir con las expectativas de sus ciudadanos ni con las de sus socios internacionales. A menos que realice un análisis de los conflictos, trabaje en su prevención, en la contención de crisis y en la consolidación de la paz, no podrá contribuir al desarrollo sostenible de este proyecto de seguridad y defensa. A la hora de evaluar los valores y los intereses que lleven a una mayor autonomía estratégica, también será primordial diseñar el proceso de forma tal que Europa no pierda su identidad de *soft power*. En este mundo multipolar en el que vivimos actualmente, se pondrá a prueba la promesa que se hizo al momento de la fundación de la UE: «Nunca más guerra». Después de mucho tiempo de ausencia vuelve ese deseo, aunque pensábamos erróneamente que la cuestión ya se había solucionado para siempre.

La percepción de una mayor amenaza a escala global, regional y local ha creado una base necesaria para llevar adelante un debate amplio y público sobre la identidad de Europa en torno de las políticas de seguridad y defensa, en la búsqueda de un equilibrio entre el *soft power* y el *hard power*. Debido a la sensibilidad e importancia del tema, sería aconsejable que los gobiernos de los Estados miembros lo discutan públicamente. Esta es una oportunidad para la Unión de asegurar un futuro mejor y una paz duradera; que pueda cumplir con las expectativas de sus ciudadanos y las de sus socios internacionales. ☐

La defensa vuelve a ser importante

Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el «Brexit» y Trump

De manera sorprendente, la idea de que la defensa es importante se ha impuesto nuevamente en Europa. Las continuas crisis en las regiones vecinas han consolidado la idea de que la paz y la libertad no son algo que se da naturalmente sino que, si no hay más remedio, deben ser defendidas de forma activa: incluso por la vía militar. Desde 2014 puede verse en toda Europa un cambio de tendencia en lo que respecta al gasto en defensa; las fuerzas armadas están siendo modernizadas y ampliadas. Pese a las dificultades, Europa está teniendo bastante éxito en sus esfuerzos por lograr mayor autonomía estratégica.

ANNA MARIA KELLNER

La anexión de Crimea, que Rusia realizó en 2014 violando el derecho internacional, y la guerra en el este de Ucrania, fogoneada hasta el día de hoy por Moscú, les han hecho ver a los europeos que los conflictos violentos en territorio europeo, tanto dentro de los países como entre ellos, no pertenecen al pasado. En muchos Estados de la Unión Europea, y especialmente en Alemania, reina el convencimiento de que no puede garantizarse la estabilidad

Anna Maria Kellner: es responsable del grupo de investigación sobre Política de Seguridad Internacional de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y se ocupa de problemas de política exterior y de seguridad alemana y europea, relaciones con los países del Este y relaciones transatlánticas.

Palabras claves: amenazas, defensa, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea.

Nota: este artículo se basa, en parte, en el artículo de A.M. Kellner y Uwe Optenhögel: «Strategic Autonomy for the European Union as a Power for Peace» en Hans-Peter Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, J.H.W. Dietz, Bonn, 2017. Traducción del alemán de Carlos Díaz Rocca.

de Europa sin una adecuada relación con Rusia. Pero ese convencimiento ha sido seriamente afectado en los años recientes. El gobierno ruso ha rechazado demasiadas veces ofrecimientos de diálogo y la creación de un clima de confianza. Moscú ha defendido agresivamente sus intereses políticos: en Siria, por vía militar; en otros países, con campañas de desinformación y posiblemente también intentando manipular elecciones. La relación entre Rusia y Occidente es tan mala, tan tensa, tan decepcionante y tan potencialmente eruptiva como no lo era desde la Guerra Fría.

En los últimos años, la arquitectura de seguridad europea ha reaccionado mediante numerosos mecanismos de adaptación. Esto se refiere no solo a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que ha tomado en las cumbres de Gales y Varsovia algunas decisiones de amplio alcance para disuadir a Rusia. También ha influido mucho el creciente peligro del terrorismo en territorio europeo y los movimientos de refugiados hacia Europa, que culminaron en 2015 en lo que se conoció como «crisis de refugiados»: después de más de dos décadas, Europa vuelve a sentirse amenazada por primera vez desde el final de la Guerra Fría. La política de seguridad y defensa ha vuelto a ganar una gran importancia dentro de la agenda política no solo en los Estados nacionales sino también en la UE. En la gran mayoría de los países miembros se ha comenzado a incrementar el gasto en defensa, sustentado también en la mayor importancia que se vuelve a conceder a la capacidad de defender el territorio (individualmente o en el marco de la OTAN). La importancia de la política de seguridad y defensa se manifiesta también en las campañas electorales, como las que tuvieron lugar en Francia (mayo-junio de 2017) y Gran Bretaña (referéndum por el «Brexit» de junio de 2016 y elecciones parlamentarias del 8 de junio de 2017) y la que tiene lugar en Alemania de cara a las elecciones del 24 de septiembre de 2017. En los últimos 12 meses, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE ha adquirido un impresionante dinamismo.

■ ¿Un dividendo del «Brexit» para la política de seguridad europea?

La decisión británica de abandonar la UE, el segundo *shock* para los europeos después de la anexión de Crimea, fue vista por algunos Estados miembros como una oportunidad para lograr avances significativos en la PCSD y seguir fortaleciendo su componente militar. Entre estos Estados miembros de la UE se destacan Francia, Alemania, Italia y España. Pero también países como Estonia, Finlandia y Lituania se han mostrado dispuestos a asumir un mayor compromiso en este campo.

Especialmente Alemania y Francia, y últimamente también Italia y España, abogan con convicción por que se avance en la PCSD. No solo ven ahí (como lo hace la mayoría de los Estados miembros de la UE) una posibilidad de superar la crisis de integración de la UE de los últimos años, sino que consideran conveniente –si bien de diferentes modos– que Europa tome con mayor decisión las riendas de su destino en materia de seguridad y defensa. Entretanto, Estados miembros como Austria, Bulgaria, Chipre, la República Checa, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Luxemburgo y Eslovaquia se muestran más bien indecisos en cuanto a las consecuencias del «Brexít» para la seguridad de Europa. A la vez, en otros países tradicionalmente más escépticos con respecto a la PCSD son claramente mayores las preocupaciones: para Croacia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Francia, Alemania, Malta, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovenia y Suecia, se destacan sobre todo los problemas para la arquitectura de seguridad europea que resultan del «Brexít». ¿Se verá afectada la política unificada con respecto a Rusia? ¿Podrán mantener los británicos su aporte a la OTAN, incluso en el caso de que el «Brexít» traiga aparejadas las temidas complicaciones económicas? ¿Cómo afrontará la UE la pérdida de la que –junto con Francia– constituye la máxima potencia militar de la Unión?

Gran Bretaña ha tenido desde siempre una postura escéptica frente a la PCSD y ha bloqueado constantemente avances en esta área. Esto vale especialmente para la llamada Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), creada ya en el Tratado de Lisboa de la UE en 2007, pero que hasta el momento no ha sido puesta en práctica. En este punto es donde, con razón, los Estados de mayor peso de la UE cifran sus esperanzas de una rápida implementación; uno de los principales objetivos es probar la capacidad de acción de la

UE en materia de seguridad y defensa, que sigue siendo puesta en duda por numerosos Estados miembros y socios de la UE.

¿Hasta dónde debe llegar la integración en políticas de seguridad y defensa? ¿Qué objetivos debe perseguir y con qué instrumentos? ■

El impulso positivo que ha provocado el «Brexít» no debería, sin embargo, llamar a engaño en un aspecto: incluso entre los Estados convencidos de la necesidad de la PCSD hay diferencias a veces sustanciales de puntos de vista: ¿hasta

dónde debe llegar la integración en políticas de seguridad y defensa? ¿Qué objetivos debe perseguir y con qué instrumentos? Y, sobre todo, ¿qué intereses debe, puede defender y defenderá la PCSD? ¿Los de toda la UE? ¿Existe algo así? ¿O cuidará los intereses de los Estados miembros más poderosos?

Estos diferentes puntos de vista no son necesariamente un problema. Una PCSD no tiene por qué basarse necesariamente en un único análisis de las amenazas y en un único conjunto de intereses. Mucho más importantes –pero de ninguna manera más fáciles de conseguir– son el entendimiento y la confianza mutuas, y saber que los intereses en materia de seguridad de un miembro de la UE rozarán, por lo menos en el mediano plazo, los intereses propios. Esto ha quedado de manifiesto no solo al crear un régimen de sanciones frente a la Rusia de Vladímir Putin, sino también en el fracaso de una solución europea común a la crisis de los refugiados.

Este entendimiento requiere en primer lugar de un abordaje serio de la materia y de los diferentes intereses y posiciones: es por eso que resulta más que bienvenido el hecho de que las instituciones de la UE en Bruselas estén desarrollando una actividad tan amplia desde mediados de 2016. La cantidad nunca antes vista (y que no disminuye en 2017) de deliberaciones, resoluciones y aprobaciones de documentos concertados pone en marcha un proceso de formación de opinión en los gobiernos de las capitales de la UE que tiene como fin una mayor apertura, mayor experticia y un anclaje más sostenible de la PCSD en los programas de gobierno nacionales.

Pero esto solo no basta; los Estados miembros deben acordar el grado deseado y pretendido de integración en seguridad y defensa y reunir finalmente el coraje para implementarla a velocidades diferentes: los Estados miembros deben poder –en el marco de la PESCO– aliarse y avanzar con quienes piensan igual. Alemania aboga enfáticamente por ello en el ámbito europeo, pero es probable que deba apartarse un poco de su enfoque tan integrador para dejar que la PESCO, por el bien de todos los Estados miembros, tenga éxito.

■ EEUU: ¿aliado o factor de inseguridad?

Después de la anexión de Crimea y el triunfo de los defensores del «Brexit», la victoria electoral de Donald Trump fue el tercer *shock* para los europeos, con consecuencias todavía desconocidas para su política de seguridad tanto externa como interna. Ya mucho antes de las elecciones estadounidenses se hacían especulaciones sobre si el resultado tendría consecuencias en la arquitectura de seguridad de Europa, y cuáles serían. Y la cambiante política exterior del nuevo gobierno de EEUU alimenta constantemente esas especulaciones.

Durante la campaña presidencial, el candidato Trump no ocultó su idea de que hay que terminar con la OTAN y ha hecho públicas sus visiones al respecto

varias veces («La OTAN es obsoleta»)¹. Como presidente no volvió a tener esta postura, sino que más bien admitió abiertamente que cambió de opinión². Sin embargo, este cambio no representó una vuelta al *statu quo* anterior: el presidente Trump exige, de hecho, un aporte financiero mayor de los miembros europeos de la OTAN a la alianza y alza más la voz y es más insistente que sus predecesores. Reclama –no sin razón– que los aliados de la OTAN se pongan de acuerdo en aumentar sus gastos en defensa a aproximadamente 2% de sus respectivos PIB para 2024³. En su primer encuentro oficial de la OTAN con motivo de la inauguración de la nueva sede en Bruselas, el 25 de mayo de 2017, el presidente estadounidense no solo volvió a reclamar que se respete la meta de 2% sino que fue un paso más allá: el discurso trata de un incremento realmente necesario de la meta de 2% y de deudas que los aliados europeos habrían acumulado en la OTAN tras varios años de no haber respetado la cuota⁴.

Antes de la reunión, la OTAN se había esforzado mucho por demostrar que la alianza era irrompible y por dar pruebas de la buena voluntad de los europeos para incrementar sus aportes a la organización. En este contexto, las expresiones de Trump fueron percibidas como una nueva escalada; más aún si se tiene en cuenta que otra vez faltó una clara adhesión personal al artículo 5 de la OTAN (algo que Europa esperaba) y que su postura con respecto a Rusia y a Putin da nuevamente motivo a especulaciones por parte de los europeos⁵.

No deja de ser trágico el hecho de que el asunto se vea perjudicado precisamente por la vehemencia y el volumen con que Trump expone sus reclamos. Ningún Estado miembro pone seriamente en duda la desigualdad en la repartición de cargas, y los grandes cambios en los gastos en defensa por parte de los miembros de la OTAN dan cuenta de la voluntad de dar un golpe de timón y asumir una mayor responsabilidad en la alianza

1. Cf. Shanya Freisleben: «A Guide Through Trump's Past comments on NATO» en *CBS News*, 12/4/2017.

2. Ver Peter Baker: «Trump's Previous View of NATO Is Now Obsolete» en *The New York Times*, 13/4/2017.

3. Cf. Declaración de la Cumbre de la OTAN en Gales, emitida por los jefes de Estado y de Gobierno que participan en la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Gales, 5/9/2014, disponible en <www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm> (en inglés).

4. Christoph B. Schiltz y Andre Tauber: «Trump maßregelt Bündnispartner wie Schüler» en *Die Welt*, 29/5/2017.

5. El presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, en su comunicado de prensa posterior al encuentro oficial con el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, y el presidente Trump, el 15 de mayo de 2017, dejó entrever sus dudas de que coincidan los puntos de vista del gobierno estadounidense y de la UE sobre Rusia. V. «Remarks by President Donald Tusk after Meeting with President Donald Trump», Consejo Europeo, Bruselas, 25/5/2017, disponible en <www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/25-tusk-trump-remarks/>.

transatlántica⁶. Pero es precisamente el carácter autoritario de las manifestaciones de Trump lo que provoca resistencia. La amenaza pública de retirar a EEUU de la alianza, lanzada en la campaña electoral y reemplazada ahora por un «ruidoso silencio» sobre la vigencia del artículo 5 en lo que va de la presidencia de Trump, es percibida en muchos lugares casi como una extorsión. Obviamente, en este clima de confrontación y plagado de desconfianza no puede darse el necesario debate sobre las estrategias apropiadas para superar los actuales desafíos comunes en materia de seguridad y sobre la naturaleza y el alcance de los medios civiles y militares que efectivamente se necesitan.

Es el carácter autoritario de las manifestaciones de Trump lo que provoca resistencia ■

Es lamentable el hecho de que actualmente no solo a los europeos sino también a los restantes países del G-7 les cueste tanto ponerse de acuerdo con EEUU en los desafíos centrales, como la lucha contra el terrorismo internacional, el extremismo religioso, la relación con una Rusia que tiene una muy agresiva política internacional y la organización de un orden económico global. La pérdida de confianza y la creciente brecha entre el nuevo gobierno estadounidense y los socios occidentales, lejos de desaparecer, han quedado claramente expuestas en la Cumbre del G-7 celebrada en la localidad siciliana de Taormina. Este contraste se ve especialmente en el caso del cambio climático.

Quienes simpatizan con Trump son esencialmente los escépticos con respecto al cambio climático –interpretado por los europeos especialmente como un peligro para su seguridad–, que ponen en duda el calentamiento del planeta y consideran que las medidas para el cuidado del clima son innecesarias y nocivas para la economía. Como consecuencia, los planes presupuestarios del gobierno de Trump prevén significativos recortes en materia de protección del clima y del medio ambiente. Trump acarició durante largo tiempo la idea de una simbólica retirada del Acuerdo de París y, finalmente, anunció el 1º de junio de 2017 –a pesar o quizás debido a los intentos diplomáticos de los socios por persuadirlo– que EEUU se retiraba del Acuerdo. De esta forma, debe volver a negociarse, con condiciones mejores para EEUU⁷. El hecho de que no sea posible retirarse de inmediato y sin más de un acuerdo

6. Ver Hans-Peter Bartels, A.M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): *Strategic Autonomy and the Defence of Europe: On the Road to a European Army?*, J.H.W. Dietz, Bonn, 2017.

7. Comunicado del presidente Trump sobre el Acuerdo Climático de París, Casa Blanca, Secretaría de la Oficina de Prensa, 1/6/2017, disponible en <www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-accord>.

ya ratificado interesa tan poco como el hecho de que China (nada menos) respeta el Acuerdo de París y se está transformando en uno de los mayores impulsores de la protección del clima⁸.

China (nada menos) respeta el Acuerdo de París y se está transformando en uno de los mayores impulsores de la protección del clima ■

La experiencia de la cumbre (y seguramente también del encuentro inmediatamente anterior de la OTAN en Bruselas) hizo que la canciller alemana Angela Merkel, en el discurso que pronunció en una cervecería de la localidad bávara de Trudering el 28 de mayo de 2017 y que tanta atención concitó a uno y otro lado del Atlántico, dijera que «los tiempos en los que podíamos confiar plenamente los unos en los otros han quedado atrás, lo he experimentado en los últimos días, por lo que solo puedo decir que los europeos debemos tomar de verdad las riendas de nuestro destino»⁹. Putin debe haberse divertido mucho con estas expresiones. «Occidente se está haciendo más pequeño», afirmó el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Sigmar Gabriel, después de la cumbre del G-7 en Taormina, y habló de una pérdida de importancia de EEUU y de una «señal de cambio en la relación de fuerzas en el mundo»¹⁰.

Lo cierto es que, independientemente de las voces destempladas en la alianza transatlántica, la importancia de la seguridad y la defensa ha crecido sustancialmente en Europa en los últimos años. Después de largos años en los que la PCSD apenas sobrevivió, tapada por la crisis económica y financiera de la eurozona, finalmente la UE ha dado pasos importantes para profundizar la integración de las políticas en ese campo.

Este proceso fue tomado primero con muchas reservas por numerosos observadores experimentados: ya demasiadas veces las manifestaciones sobre la voluntad de fortalecer la PCSD han demostrado ser esencialmente retóricas y simbólicas, y no han sido seguidas de avances políticos sustanciales. Pero la aprobación de la Estrategia Global de la UE al día siguiente del triunfo del «Brexit» en el referéndum británico ha probado ser efectiva y astuta. La Estrategia Global fue aprobada sin mayores problemas al abrigo de la crisis del «Brexit». La alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de

8. V., entre otros, Felix Lee: «Vom Klimakiller zum Klimaretter» en *Zeit online*, 1/6/2017; «China steht zu Pariser Klimaschutzabkommen» en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1/6/2017.

9. «Ein enormer Wandel der politischen Rhetorik» en *Zeit online*, 29/5/2017.

10. «Der Westen ist ein Stück kleiner geworden» en *Zeit online*, 20/5/2017.

Seguridad, Federica Mogherini, recibió sin grandes discusiones sobre el contenido un amplio mandato para elaborar los documentos de seguimiento. En el marco del inminente retiro de los británicos de la UE, la aún no superada crisis económica y financiera y el no menos importante apoyo creciente que reciben en muchos Estados miembros de la UE los movimientos nacionalistas antieuropeos –cada vez más xenófobos y populistas–, la política de seguridad y defensa parece ser uno de los pocos campos prometedores en los que la UE puede mostrar rápida capacidad de acción y recuperar confianza. Desde hace años, las encuestas confirman la alta aprobación que tiene la política común en asuntos exteriores y de seguridad por parte de la población europea: en la más reciente encuesta del Eurobarómetro de la Comisión Europea, 75% de los europeos encuestados se manifestó a favor de una fuerte política común de seguridad y defensa; 55% respaldaba incluso la existencia de un ejército europeo¹¹. Una encuesta representativa de toda Europa hecha por la agencia Policy Matters por encargo de la Fundación Fredrich Ebert en 2015 dio como resultado también una amplia aprobación europea a que la UE tenga un importante rol en política exterior y de seguridad¹²: un cuadro de situación que vuelve a confirmar los altos porcentajes de aprobación que desde hace años registra el Eurobarómetro de la Comisión Europea¹³.

En la medida en que los europeos vuelvan a ver más amenazas a su seguridad (ya sea por la agresiva política exterior de Rusia, por la mayor amenaza terrorista en territorio europeo o por el temor a la desestabilización por los flujos de refugiados), aumentará también el capital político que puede obtener Europa de los grandes esfuerzos en este campo –capital político que necesita con urgencia–.

■ Cambio de tendencia en los gastos de defensa¹⁴

Sin embargo, los efectos de todos estos factores que actúan detrás del presente debate no se limitan a las instituciones de Bruselas. Se percibe una clara tendencia en todos los Estados miembros: los gastos en defensa, que

11. Comisión Europea: «Special Eurobarometer 461: Designing Europe's Future. Report Security and Defence», 6/2017, disponible en <<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2173>>.

12. FES: «EU vor der Bewährungsprobe. Was erwarten, worum sorgen sich die Bürger?», s/f, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12328.pdf>>.

13. V. los resultados del Eurobarómetro para varios años en Comisión Europea: «Public Opinion In The European Union», Standard Eurobarometer 83, primavera de 2015, disponible en <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf>.

14. Los datos sobre tendencias en materia de defensa se basan en el análisis de estudios por países en H-P. Bartels, A. M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): ob. cit.

se habían congelado durante largo tiempo o incluso se habían recortado drásticamente como consecuencia de la crisis económica y financiera en Europa, han vuelto a incrementarse en los últimos tiempos (Bulgaria, Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Austria, Polonia, Rumania, Eslovaquia, España, República Checa y Hungría) o han permanecido casi estables (Grecia, Países Bajos y Suecia). En todos los casos, estos aumentos se dan en el contexto de por lo menos uno de los procesos políticos descritos. En siete Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Italia, Croacia, Portugal, Eslovenia y Chipre), el gasto en defensa siguió disminuyendo, pero hay voluntad política para estabilizarlo en el futuro por lo menos en el nivel actual y, de ser posible, para volver a incrementarlo.

Esta tendencia no se limita a los gastos en defensa sino, lógicamente, también a los desarrollos militares. Antes de 2014 se observó en casi todos lados un cierto estancamiento. Por lo general, las reformas apuntaban a reducir capacidades: se recortó personal, el servicio militar fue derogado en muchos países y no se renovó material. En la mayoría de los Estados de la UE, la atención se concentró en contener los gastos y en mantener los estándares militares mínimos que parecían necesarios para una participación en acciones militares multinacionales limitada en frecuencia y alcance. La mayoría de los países consideraba poco realista que se diera un caso serio de defensa que tuviese que prevenirse con intimidación militar, una tendencia que se fortaleció notoriamente de este a oeste y de sur a norte. En todos los lugares donde ha habido una estabilización de los gastos de defensa o un cambio de tendencia, este proceso se detuvo, mientras que en la mayoría de los países incluso se ha revertido. Se han lanzado nuevos procesos estratégicos, se han incrementado el personal y el presupuesto, y en muchos casos se han iniciado procesos de adquisición de armamento para poner en marcha la atrasada modernización del equipamiento y del aparato militar.

En todos los Estados miembros de la UE, sin excepción, e independientemente de la evaluación de un proyecto futuro de ejército europeo o de una unión europea de defensa, se advierte un amplio consenso para una mejor y más intensa cooperación en la industria de defensa (financiamiento, investigación y desarrollo, creación de un genuino mercado común de defensa). Las decisiones tomadas en este ámbito por el Consejo Europeo el 15 de diciembre de 2016 y las posteriores conclusiones y resoluciones en materia de política de seguridad y defensa a escala de la Unión fueron positivamente



recibidas en toda Europa, si bien no con igual optimismo en todos lados en lo que respecta a una implementación rápida y efectiva¹⁵.

A esta altura cabe decir algo más sobre la llamada meta de 2%, que ha sido motivo frecuente de acalorados debates en los últimos tiempos: ya desde la Conferencia sobre Seguridad celebrada en 2017 se ha desatado en Alemania una disputa política sobre si este acuerdo es vinculante y, en ese caso, de qué manera; también en otros países europeos prima el escepticismo en torno del aumento puramente numérico del gasto en defensa.

La llamada meta de 2% ha sido motivo frecuente de acalorados debates en los últimos tiempos ■

Los motivos son variados. En la mayoría de los Estados de la UE se necesitaría aumentar mucho los presupuestos de defensa para llegar a 2024 con esta meta cumplida. Tales incrementos son fácticamente imposibles. En primer lugar, porque eso necesariamente significaría quitar presupuesto de otras áreas. Desde el punto de vista político, esto es difícil de comunicar e implementar justo en un momento en el que las fuerzas populistas, nacionalistas y aislacionistas están sacudiendo el escenario político de muchos países de la UE.

Por otro lado, falta capacidad administrativa e infraestructura para hacer un uso económico responsable y sostenible de esos incrementos de fondos. El personal no puede aumentarse de un día para otro. Se lo debe reclutar, equipar, formar, mantener y alojar. No pueden hacerse cuantiosos pedidos de armas y equipamiento así como así. Deben hacerse licitaciones y deben seguirse procedimientos ya establecidos; antes de una producción en serie suele ser necesario un desarrollo de prototipos que lleva tiempo. Los ciclos de desarrollo en tecnología de defensa demandan normalmente, desde la idea básica hasta la producción en serie, varias décadas.

■ Fortalecer la PCSD, fortalecer la OTAN¹⁶

Es precisamente debido a los desafíos descritos que se percibe dentro de la UE un amplio consenso para una mayor cooperación en materia de

15. Una buena síntesis de las decisiones actuales y la agenda de PCSD se puede encontrar, por ejemplo, en las conclusiones del Consejo Europeo sobre Seguridad y Defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE, Bruselas, 18/5/2017, disponible en <www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2017/05/st09178_en17_pdf/>.

16. Los análisis de este capítulo se basan en la información que surge de los estudios sobre los países en H-P. Bartels, A. M. Kellner y U. Optenhögel (comps.): ob. cit.

armamento: desde una investigación y un desarrollo coordinados, pasando por una planificación y adquisición comunes, hasta fondos de la UE para financiamiento. Sin embargo, en muchos países de la Unión, la duplicación de estructuras es vista con gran escepticismo. Especialmente en algunos Estados miembros del este y el norte (por ejemplo, Estonia, Croacia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia) hay gran preocupación por un debilitamiento significativo de la OTAN en el caso de que se siga persiguiendo la ambiciosa meta de una PCSD fuerte y un ejército europeo. En los últimos tiempos, países como Alemania, Francia, España y –cada vez más– Italia (todos ellos, decididos defensores del fortalecimiento de la PCSD) buscan disipar estos temores. Pero los análisis de los debates políticos y científicos públicos en los Estados de la UE confirman que esto no ha tenido suficiente éxito. La preocupación por un socavamiento de la OTAN es particularmente grande en los países que hoy se ven directamente amenazados por la agresiva política exterior de Rusia y consideran a la OTAN y a EEUU garantes centrales de su seguridad (por ejemplo, Estonia, Croacia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, la República Checa y en parte también Grecia, Letonia y Rumania). Una PCSD con estructuras propias y el objetivo a largo plazo de un ejército europeo son entendidos aquí mayormente como una política simbólica superficial, que debilitaría a la OTAN y finalmente no llevaría a la creación de ese ejército con capacidad defensiva. Bajo esta óptica, cualquier política que no tenga como meta exclusiva un fortalecimiento de la OTAN sería riesgosa e irresponsable. Ante tales temores, no es para sorprenderse que algunos gobiernos (Estonia, Irlanda, en menor medida también Croacia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) vean con buenos ojos –como lo hacen en verdad todos los Estados miembros– una mayor cooperación en el rubro armamento, pero rechacen decididamente las propuestas de fortalecimiento del pilar militar de la PCSD.

Casi todos los miembros remarcan que la UE debe tener mayor capacidad de prevención civil y manejo de crisis y de actuar de manera independiente. Esta división del trabajo –la defensa del territorio y la disuasión siguen siendo tareas centrales de la OTAN, mientras que el manejo de crisis fundamentalmente con instrumentos civiles está dentro de la PCSD– podría lograr consenso entre los países de la UE sin inconvenientes. Pero para eso debe hacerse más trabajo de persuasión. No es suficiente con solo asegurar que el fortalecimiento de la PCSD no se hará a costa de la OTAN.

En el marco de estos conflictos, ambas organizaciones han tenido un mayor acercamiento. En la Cumbre de la OTAN de 2016, en Varsovia, se firmó una

declaración común (Declaración Conjunta UE-OTAN)¹⁷ que establece una colaboración más estrecha en siete áreas¹⁸, a las que en diciembre de 2016 se les agregaron 42 propuestas para la puesta en práctica. La Declaración es considerada uno de los tres pilares del paquete de medidas que la UE ha impulsado en la Cumbre sobre Seguridad y Defensa y determina aquello que la OTAN y la propia UE denominan «nueva era de cooperación». En la práctica, esto significa encuentros periódicos de coordinación y planificación en los niveles político y administrativo y una acentuación del nuevo espíritu de cooperación a través de las dos figuras líderes, la mencionada Mogherini y el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, en toda oportunidad que se presente.

Nunca estará de más repetir que un fortalecimiento de la PCSD significa un fortalecimiento del pilar europeo en la OTAN. Si los europeos se ponen de acuerdo no solo en la ampliación de sus gastos de defensa sino también –y más importante todavía– en hacerlos más eficientes, y fortalecen o crean para ello las correspondientes estructuras, también la OTAN se verá fortalecida. Aquel que considere a la OTAN como algo irrenunciable para la seguridad de Europa debe tener claro, por lo menos desde las elecciones del 8 de noviembre de 2016 en EEUU, que un fuerte componente europeo en la OTAN cobrará mayor importancia todavía en el futuro. ☒

17. «Declaración conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la OTAN», 8/7/2016, disponible en <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm> y «Cooperación UE-OTAN», disponible en <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_nato_factsheet-final.pdf>.

18. Se trata de a) reacción a amenazas híbridas; b) trabajo operacional conjunto (incluyendo cuestiones marítimas); c) ciberseguridad y ciberdefensa; d) capacidades de defensa; e) industria de defensa e investigación; f) ejercicios paralelos y coordinados; y g) formación de capacidades en el área de seguridad y defensa.

¿No hay alternativa?

Lecciones de la caída del populismo de derecha alemán

Hasta hace poco tiempo, el auge populista de derecha se corporizaba en Alternativa para Alemania (AfD), cuyos votos le permitieron ingresar en parlamentos regionales. AfD pasó del euroescepticismo a un discurso antiinmigración de naturaleza xenófoba. No obstante, el partido parece estar perdiendo apoyo. Esto ocurre en parte debido al endurecimiento de la política migratoria de la canciller Angela Merkel y también a la popularidad del candidato socialdemócrata Martin Schulz, quien pese a haber retrocedido desde su mejor medición reconectó en alguna medida al partido con los «de abajo». Con todo, la migración sigue estando en la agenda y el peligro de la derecha no ha desaparecido.

MICHAEL BRÖNING

Hace solo unos pocos meses, Alternativa para Alemania (AfD) parecía imparable. Alimentado por el descontento popular por la crisis del euro y la crisis europea de los refugiados, el partido se había establecido como la segunda fuerza en sectores de Alemania del Este y había logrado una serie de triunfos electorales en las elecciones en los estados del este y el oeste del país. A dos años de su fundación en 2013, había ingresado en un total de 13 parlamentos estatales alemanes y ganado hasta 25% de los votos en algunas de estas elecciones. A escala nacional, en 2016 AfD logró más de 15% en varios

Michael Bröning: es director del Departamento de Política Internacional de la Fundación Friedrich Ebert (FES).

Palabras claves: derecha, migración, populismo, Alternativa para Alemania (AfD), Alemania.

Nota: este artículo es una versión ampliada y actualizada de un texto que se publicó originalmente en *Foreign Affairs*, 10/3/2017, con el título «There Is No Alternative». Traducción del inglés de María Alejandra Cucchi.

sondeos de opinión. Esto era un éxito sin precedentes para un partido populista de derecha de la Alemania de posguerra, y una causa de preocupación en Alemania y más allá.

En enero, la dirigente de AfD Frauke Petry, confiada en la aparente fortaleza de su movimiento, invitó a otros populistas de derecha de Europa a participar en una cumbre en la ciudad alemana de Koblenz. Allí, subió al escenario con los demás líderes de la revuelta populista del continente. Aclamada por la multitud, la entonces candidata francesa a la Presidencia y líder del Frente Nacional Marine Le Pen declaró: en 2017, «la gente de Europa continental se despertará».

Hoy, al menos en Alemania, parece que los votantes se están despertando, en efecto, pero no del modo en que Le Pen preveía. Para mediados de 2017, AfD había perdido más de un tercio del apoyo popular que tenía en enero. Se espera que el partido obtenga entre 7% y 8% de los votos en las elecciones federales alemanas que tendrán lugar en septiembre de este año, una caída abrupta respecto de estimaciones anteriores. A primera vista, este colapso de AfD parece ser parte de una tendencia actual en la política europea, en la que las fuerzas populistas están perdiendo apoyo electoral. En junio, en Francia, el Frente Nacional solo recibió 13% de los votos en la primera ronda de las elecciones parlamentarias, mientras que en Holanda, a comienzos de este año, el tan esperado triunfo del Partido de la Libertad de Geert Wilders no se materializó. En las elecciones adelantadas británicas de junio, el Partido de la Independencia de Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés), un partido populista de derecha, alcanzó cifras poco significativas, mientras que en las elecciones regionales de Italia, en junio, el movimiento populista Cinco Estrellas del comediante devenido en político Beppe Grillo fue abandonado por los votantes en forma masiva. Ninguno de los candidatos de Cinco Estrellas logró pasar a la fundamental segunda vuelta.

Sin embargo, pese a que en la actualidad esta tendencia es sin duda ostensible en los países europeos, es demasiado temprano para hablar del fin de la amenaza populista. Después de todo, en Francia y hace unas pocas semanas, la candidata Marine Le Pen del Frente Nacional logró llegar a la segunda ronda de las elecciones presidenciales y solo resultó derrotada a último momento por un cierre de filas del electorado francés alrededor de un centrista recién llegado: Emmanuel Macron. Del mismo modo, en Holanda, el ascenso de Wilders solo pudo ser detenido por un drástico desplazamiento hacia la derecha del candidato de la democracia cristiana, quien repitió muchas de las posturas

de los populistas de derecha sobre la inmigración. Al mismo tiempo, el freno a Wilders también resultó en la pulverización de la izquierda holandesa y en una fragmentación total del sistema político. Al momento de escribir este texto, los intentos de formar un gobierno en La Haya habían fracasado. Y en Italia, el movimiento Cinco Estrellas perdió las elecciones regionales, pero los votantes lo abandonaron solo para darle su voto a otros dos partidos populistas de derecha: el de Silvio Berlusconi, Fuerza Italia, y el separatista Liga Norte. Ambos partidos salieron fortalecidos de la votación. Más aún: en las encuestas nacionales, el Movimiento Cinco Estrellas permanece en una trabada competencia con los socialdemócratas que dirigen el gobierno por ver cuál es el partido más fuerte. Este desarrollo se ve reflejado en Austria, donde el derechista Partido de la Libertad de Jörg Hofer goza de un gran apoyo luego de ser derrotado por un escaso margen en las elecciones presidenciales del año pasado. Esto, por no mencionar también a los gobiernos de derecha en Europa del Este, donde el partido Ley y Justicia (pis, por sus siglas en polaco) en Polonia y el húngaro Fidesz de Viktor Orbán parecen seguros de encaminarse a la reelección. Y, en Gran Bretaña, los votantes le quitaron su apoyo a UKIP, pero no sin antes aceptar la convocatoria partidaria a abandonar la Unión Europea. En este contexto, hablar con liviandad de un «pico del populismo» parece bastante prematuro. Al mismo tiempo, la constante amenaza de una oleada populista en muchos países europeos señala hacia Alemania como la excepción.

En Gran Bretaña, los votantes le quitaron su apoyo a UKIP, pero no sin antes aceptar la convocatoria partidaria a abandonar la Unión Europea ■

■ ¿Pico del populismo en Alemania?

Al tiempo que sería prematuro proclamar el deceso de AfD, pareciera que al menos por ahora el partido ha perdido gran parte de su atractivo. ¿Por qué? Cuatro dinámicas estructurales han alimentado la crisis de AfD, y cada una de ellas promete tener consecuencias en un futuro inmediato. La primera y probablemente la más importante es la adopción por parte del gobierno alemán de políticas migratorias más duras. Aunque haya pasado inadvertido para los comentaristas internacionales que continúan elogiando a Angela Merkel como la defensora del humanitarismo, de hecho, el gobierno de Merkel ha tomado numerosas medidas antiinmigratorias. Combinadas, esas políticas implementadas desde el «verano de la bienvenida» de 2015 significan un cambio fundamental, que en la práctica ha puesto fin a la *Willkommenskultur* de Alemania en todo menos en el nombre.

Así, en 2016 y 2017 el Bundestag alemán aprobó una serie de leyes antiasilo en el lapso de unos pocos meses. Mientras que la primera normativa (Asylpaket I) requiere que los solicitantes de asilo mantengan residencia en un área geográfica definida y declara a Albania, Kosovo y Montenegro «países de origen seguros», la segunda (Asylpaket II) etiquetó a países norafricanos como Túnez, Marruecos y Argelia como países de origen seguros. El Bundestag también aprobó una ley que restringe seriamente la reunificación familiar de los solicitantes de asilo ya residentes en Alemania y facilitó la aceleración de los procedimientos para lograr el asilo en casos de refugiados individuales y grupos de refugiados.

Con seguridad, muchos de esos pasos han despertado controversia, y algunos, como el hecho de etiquetar a los países norafricanos como «países de origen seguros», fueron revertidos con posterioridad por el Senado alemán. Algunos estados federales alemanes (*Bundesländer*) cogobernados por el Partido Verde se negaron a dar el apoyo necesario para aprobar la ley en forma definitiva. Sin embargo, aunque las medidas eran polémicas, al mismo tiempo redujeron en forma significativa el número de refugiados llegados a Alemania. Mientras que en 2015 entraron aproximadamente 1,1 millones de migrantes y refugiados, un año más tarde la cifra bajó a 321.000. Para este año, la tendencia continúa: en Baviera se registraron 10.000 personas hasta mayo de 2017; hace un año el número había sido 15 veces más alto. Este descenso abrupto en el número de refugiados que ingresan en Alemania explica el hecho de que, en términos de percepción pública, la crisis de los refugiados de 2015 haya llegado en gran medida a su fin, al menos por el momento.

La reducción en las cifras –de acuerdo con lo prometido por la canciller alemana en su discurso de vísperas de Año Nuevo de 2016– no es una mera coincidencia. No se debe a las condiciones meteorológicas en el Mediterráneo ni a la pacificación en el Gran Oriente Medio. Más bien es el resultado de la política –es decir, del acuerdo sobre los refugiados con Turquía, el cierre de la ruta de los Balcanes por parte de Austria y otros países, y los intentos de Berlín de celebrar acuerdos similares con países de África del Norte, tales como Egipto, Libia y Túnez–. Todas estas medidas han sido malas noticias para AfD, que como es sabido declaró que la crisis de los refugiados de 2015 era un «regalo de Dios». Y no es difícil adivinar por qué. Ahora, esas medidas privaron a AfD de lo que alguna vez fue uno de los argumentos de venta característicos del partido: la promesa de reducir el flujo de inmigrantes y refugiados.

Es interesante mencionar que, al menos por ahora, las medidas implementadas por Berlín han desactivado lo que por mucho tiempo se anticipó como el factor determinante en las elecciones federales alemanas de septiembre de 2017. De hecho, aunque quizás sorprenda, el de la inmigración y los refugiados no parece ser un tema dominante en las próximas elecciones. Por cierto, al público alemán todavía le importan la migración y la integración. En consecuencia, cuando hoy se les pregunta por los temas más apremiantes que enfrenta la política, entre 30% y 40% de los votantes creen que la «migración» es el mayor desafío y, como tal, esta preocupación se encuentra al tope de la lista. Sin embargo, aunque el porcentaje es sin duda alto, el tema aparece como mucho menos urgente que en 2015 y 2016, cuando más de 80% de los votantes lo consideraban el mayor desafío. Dado que el electorado alemán se divide en general entre los defensores y los detractores de la *Willkommenskultur*, los líderes de los principales partidos están más que contentos de enfocar sus campañas en otros temas (menos controversiales). Después de todo, la división entre los votantes cosmopolitas y los comunitaristas es visible en los principales partidos representados en el Bundestag.

**El de la inmigración
y los refugiados
no parece ser un tema
dominante en las
próximas elecciones ■**

¿Qué otra cosa ha complicado a AfD? La aparición de Martin Schulz como candidato del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD, por sus siglas en alemán) para el cargo de canciller. El ingreso de Schulz a la política alemana ha vuelto a poner en el centro de una aletargada escena política la posibilidad del cambio y eso le quitó a AfD parte de su apoyo. Schulz, ex-presidente del Parlamento Europeo, ha electrizado la base del PSD al autoproclamarse proeuropeo por naturaleza y contrapeso del presidente estadounidense Donald Trump. Schulz ha utilizado su pedigrí como forastero en la política –nunca ocupó un cargo surgido de elecciones en el nivel nacional– para atraer a los votantes insatisfechos y sin privilegios. Quizás sea sorprendente ver que este grupo incluye a antiguos simpatizantes del populismo de derecha y de izquierda que consideran a Schulz como una alternativa a AfD, a los verdes y a la izquierda radical de Die Linke. Schulz fue elegido jefe del SPD y candidato a canciller por un impactante 100% de los delegados partidarios, con lo que logró nivelar al menos parcialmente el campo de juego con Merkel. Mientras que su apoyo en las encuestas ha caído a alrededor de 26% en los últimos tiempos –desde 35% inmediatamente después de su nominación–, los votantes desafectos todavía lo ven como una opción viable frente a AfD.

Finalmente, AfD ha minado su propia capacidad de ser elegido al exponer al público algunas de sus contradicciones internas. Desde su fundación en 2013, el partido ha intentado equilibrar provocaciones políticas cuidadosamente guionadas con intentos de sostener la apariencia de respetabilidad conservadora. Este enfoque ha sido crucial para el atractivo del partido, que apela a votantes de centroderecha descontentos con el *statu quo*, pero reacios a adoptar posiciones extremistas radicales. Hasta ahora, en mayor o menor medida la estrategia había funcionado. Muchos conservadores que criticaban a Merkel por la adopción de la energía verde, las reglas de doble nacionalidad, el fin del servicio militar obligatorio y la apertura de facto de las fronteras en 2015 sintieron que AfD era al menos una alternativa política más o menos respetable. Esto explica por qué cerca de la mitad de los actuales miembros de las legislaturas estatales que son parte de AfD estaban políticamente activos en el pasado como miembros de la Unión Demócrata Cristiana de Merkel, de acuerdo con un estudio reciente publicado por Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

En los últimos meses, sin embargo, esta crucial ambigüedad estratégica se derrumbó. En una reunión de AfD de mediados de enero, Björn Höcke, ex-profesor de historia y uno de los líderes regionales del partido, provocó un revuelo internacional al desafiar lo que describió como un abordaje «vergonzoso» de Alemania respecto de su pasado nazi. «Lo que necesitamos es un cambio de orientación de 180 grados en nuestro enfoque político de la historia», sostuvo Höcke¹. Sus comentarios atacaron de raíz un consenso fundacional de la política alemana, cuestionaron la compatibilidad del partido con una piedra fundamental de la identidad de posguerra alemana y alejaron a muchos de los simpatizantes de AfD más cercanos al centro. Hasta Petry se sintió obligada a regañarlo por sus comentarios e intentó expulsarlo del partido.

Pero la relación de Alemania con su pasado no es el único tema que separa a AfD de la mayoría de los votantes. La perspectiva económica del partido también provoca divisiones. Otros partidos populistas de derecha europeos han ganado grandes porcentajes del voto obrero al apoyar políticas redistributivas. Así, en las recientes elecciones en Austria y Francia, la mayoría de los trabajadores dieron la espalda a los partidos obreros y votaron a los populistas de derecha. Si bien es cierto que una parte del voto obrero ha migrado a la derecha en Alemania, esto se ha dado en menor escala. Una de las razones: el

1. «Populistas alemanes buscan expulsar a dirigente tildado de ‘nazi’» en DW, 13/2/2017.

programa económico de AfD. En esencia, el partido todavía viste los atavíos neoliberales de los tiempos de su fundación, durante el peor momento de la crisis europea. En aquel entonces, su enfoque en la crítica macroeconómica de la eurozona hizo que AfD fuera bautizado el «partido de los profesores». Mientras que el Frente Nacional francés atrajo a la clase obrera con sus promesas de bajar la edad jubilatoria o incrementar el salario mínimo y en Hungría Viktor Orbán trata de seducir a los segmentos de menores ingresos de la sociedad bajando el precio de la energía, AfD ha llamado a abolir los impuestos a la herencia y al patrimonio neto y a reintroducir el secreto bancario. Por eso, durante la campaña electoral en Francia en 2017, AfD apenas pudo ocultar su exasperación por las «propuestas políticas socialistas» de Marine Le Pen. Sin embargo, el carácter neoliberal de AfD apenas convence al alemán promedio, y menos aún a los votantes insatisfechos que se encuentran en lo más bajo de la escala de ingresos.

Para terminar, lo que también debilitó el encanto de AfD es su hábito de destruir a sus dirigentes en brutales *vendettas* personales y luchas de poder conectadas con el constante desplazamiento del partido hacia la extrema derecha del espectro político. En su corta historia, la lista de caciques que han sido destronados por golpes inesperados y cambios de curso hacia la derecha crece día a día. La primera víctima fue su fundador, Bernd Lucke, quien con frustración abandonó el partido en julio de 2015. Este año Frauke Petry, la misma que había obligado a Lucke a irse en 2015, corrió igual suerte. En la convención de Colonia, en la primavera de 2017, Petry no pudo obligar al partido a asumir un camino más pragmático. Como resultado, declinó la candidatura de AfD en las elecciones de 2017 y le abrió camino a la hasta entonces desconocida Alice Weidel, una economista abiertamente homosexual, en pareja y con niños, que trabajó previamente en bancos internacionales.

■ Lecciones para Europa

La reciente caída de AfD debería recordarle al establishment político europeo que abordar las causas fundamentales de la preocupación del votante es el mejor antídoto frente a la ira populista. De hecho, en el caso de Alemania, no fue mantener el *statu quo* y demonizar a los votantes populistas –como proponían algunos– lo que logró la hazaña de desmitificar a AfD. El cambio en el curso político resultó el antídoto más poderoso contra el atractivo de AfD.

Los esfuerzos de Alemania por recuperar el control de los flujos migratorios sin abandonar sus principios humanitarios –como lo demostró el compromiso de Berlín de usar su periodo de presidencia del G-20 para promover el desarrollo económico en África– son un buen ejemplo. La caída en desgracia de AfD también demostró la importancia de crear opciones reales en la política establecida. Como ha sostenido Schulz, ofrecer una alternativa política viable al *statu quo* puede desactivar el encanto antiestablishment de los populistas. Los políticos de otros lugares de Europa deberían tomar nota.

No queda claro si la aparente caída de AfD continuará. El acuerdo entre Europa y Turquía por los refugiados podría romperse como resultado del reciente aumento de la tensión entre Ankara y Berlín, el llamamiento de Schulz a los votantes indiferentes podría alcanzar su techo, o la crisis económica griega podría reemerger, y esto podría dividir a los votantes respecto a la respuesta de Berlín y darle otra oportunidad a AfD de representar una oposición fundamental. Sucesos como estos y la campaña en desarrollo por las elecciones federales alemanas, con su enfoque emergente en Europa, podrían, por cierto, representar un salvavidas para el partido; después de todo, Europa fue el punto de partida y la razón de ser de AfD en 2013. Por otro lado, la convulsión política causada por la presidencia de Trump podría debilitar aún más el atractivo de AfD y alentar una fuerte reacción democrática. En el contexto de la oleada populista en Europa, es una buena noticia que el país históricamente más dañado por la mancha de la furia extremista parezca ahora más resistente a sus tentaciones que otros países europeos. Sin embargo, una noticia aún mejor, proveniente de Alemania, es que el populismo puede ser detenido por un sistema político responsable, capaz de dar una respuesta apropiada a la situación. ☐

Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos

Ante la posible retirada internacional de Estados Unidos, América Latina y Europa tendrán que asumir más responsabilidades para bregar por una gobernanza global. Temáticas como el cambio climático o la política de drogas son parte de una nueva agenda compartida que debería reemplazar la vieja lógica del interregionalismo, basada en una forma de integración que pierde peso en América Latina y la Unión Europea. Desarrollo, populismo e inseguridad dominan la agenda interna de ambas regiones, que comparten problemas similares y deberían preguntarse qué pueden hacer juntas, en lugar de qué puede hacer la UE por América Latina.

SUSANNE GRATIUS

América Latina está muy por debajo del peso que podría y debería tener en una política exterior de la Unión Europea demasiado ocupada en apagar fuegos en su vecindad y con poca capacidad de reflexión estratégica. El resultado es una relación muy dispersa, dividida entre cumbres UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y una amplia red de cooperación subregional, bilateral y local que carece de un enfoque y una hoja de ruta claros. En lugar de construir la alianza que anunciaron ambos

Susanne Gratius: es profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) e investigadora asociada senior en CIDOB, Barcelona. Ha trabajado en diferentes centros de investigación y *think tanks* europeos (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo, FRIDE, Madrid; Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, IRELA, Madrid; Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP, Berlín; German Institute for Global and Area Studies, GIGA, Hamburgo) y ha publicado textos sobre las relaciones entre la UE y América Latina, política exterior latinoamericana, integración regional, promoción de la democracia y potencias emergentes.

Palabras claves: cambio climático, cooperación para el desarrollo, interregionalismo, narcotráfico, populismo, América Latina, Unión Europea.

socios hace casi 20 años en su primera cumbre en Río de Janeiro, y ante la falta de impulso e ideas, América Latina y Europa se están distanciando. La UE afronta una crisis existencial y concentra su política exterior en sus vecinos del este y el sur, mientras que América Latina desvía sus relaciones externas hacia Asia-Pacífico.

América Latina nunca ha ocupado un lugar importante en la política de la UE. Esta «negligencia benigna» hacia la región que en términos políticos y culturales es la más cercana a Europa se debe a la naturaleza de la UE, que constituye un actor regional con una política de vecindad, pero cuya presencia e influencia global son fragmentadas. El hecho de que España sea el Estado miembro con más intereses culturales, políticos y económicos en América Latina no ha contribuido a elevar su peso en la agenda europea. Por un lado, España se integró tarde y económicamente debilitada a la UE, y por otro, Madrid sigue su propia política a través de las Cumbres Iberoamericanas, que se intercalan con las europeo-latinoamericanas sin ningún tipo de coordinación o sinergia con Bruselas.

Más sorprendente que la habitual inercia de Bruselas hacia América Latina es la creciente «deseuropeización» de América Latina. La UE tiene un menor peso en la agenda exterior de los países latinoamericanos, que aprovechan las ventajas de la globalización para diversificar a sus socios –por estar geográficamente situados entre el Atlántico y el Pacífico– y siguen la corriente autonómica en la política exterior, frente a la estrategia de la aquiescencia¹. La demanda de materias primas por parte de China reemplazó en gran medida el mercado europeo, que impone muchas restricciones y jamás ha renunciado al proteccionismo agrícola para firmar un acuerdo de libre comercio con el Mercado Común del Sur (Mercosur), el único bloque que sigue concentrando una cuarta parte de sus compras y ventas en la UE.

El éxito de la III Cumbre Celac-UE, que se reunirá en septiembre de 2017 en El Salvador, depende de la capacidad para superar la parálisis de las relaciones y construir un relato que trascienda el viejo modelo de una cooperación Norte-Sur basada en un interregionalismo que no funciona, ya que ninguno de los dos bloques es un actor cohesionado. Si las cumbres sirven para solucionar problemas, habría que definir tales problemas y construir sobre ellos, en lugar de suscribir declaraciones y planes de acción de dudoso

1. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian: «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 104, 2013, pp. 177-180.

destino o implementar programas de cooperación técnica que no requieran la presencia de 33 jefes de Estado y de Gobierno latinoamericanos y 28 europeos. Pero todo indica que habrá continuidad de la inercia multitemática² en la próxima cumbre, que producirá otra declaración y otro plan de acción imposibles de cumplir ya que, como reza el dicho, «quien mucho abarca poco aprieta».

Para dar un nuevo impulso a una relación tibia y difusa, se propone una perspectiva centrada en compartir problemas y soluciones en lugar de exportar recursos y conceptos de Europa. La crisis de la integración y del interregionalismo, el desarrollo, la inseguridad ciudadana y el populismo que emana del declive de la democracia liberal serían parte de una agenda de relaciones basada en el aprendizaje mutuo. Los hechos y datos demuestran sorprendentes semejanzas entre los desafíos latinoamericanos y los europeos. Centrar la agenda en los retos compartidos desde una perspectiva de socios sería una alternativa a la continuidad de un modelo en crisis.

Los hechos y datos demuestran sorprendentes semejanzas entre los desafíos latinoamericanos y los europeos ■

■ Diagnóstico: crisis de integración y del interregionalismo Norte-Sur

La única mención de América Latina que hace la Estrategia Global de la UE es para hablar del desarrollo de «vínculos multilaterales con la Celac y con otros grupos regionales»³, lo cual responde a la vieja lógica de exportar la integración, pero no a la realidad de una región fragmentada que se encuentra con una UE cada vez más dividida. El gran relato del interregionalismo entre dos regiones integradas, que celebran cumbres con formato Celac-UE y que comparten valores y principios, está agotado y superado por una realidad que refleja los límites de integración en ambas regiones:

- En su Estrategia Global, la UE constata «una crisis existencial de la integración», que se inició con la crisis en 2008 y culminará con el «Brexit», previsto

2. Los diez temas previstos de la cumbre son: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático; biodiversidad, energía, integración regional e interconectividad para fomentar la integración y cohesión sociales; migración; educación y empleo para fomentar la integración y cohesión sociales; el problema mundial de la droga; cuestiones de género; inversiones y espíritu empresarial con vistas a un desarrollo sostenible; educación superior; y seguridad ciudadana.

3. Comisión Europea: «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea», Bruselas, 2016.

para 2019. Por primera vez, no existe una clara hoja de ruta de integración europea y su avance está siendo cuestionado por las propias instituciones supranacionales. Por ejemplo, el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* diseña cinco escenarios, entre ellos uno que predice el retorno al Mercado Único Europeo y otro referido a una «UE de diferentes velocidades» (Schengen, euro, etc.) que, más que un escenario, es un hecho⁴. La futura integración a la UE de los candidatos de Europa del Este (Albania, Montenegro, Macedonia y Serbia) profundizará las fragmentaciones de una integración «a la carta». En este contexto, un «Brexit suave», con pocos costos, abriría la puerta a que otros países sigan el camino de salida de Reino Unido⁵, mientras que uno «duro» podría servir de vacuna. En todo caso, por la crisis de los refugiados, la amenaza terrorista y la necesidad de asumir los costos de su propia defensa, la UE podría avanzar hacia una comunidad de seguridad, pero en su sentido negativo: devenir una «fortaleza Europa».

- A diferencia de la UE, América Latina nunca ha sido un actor cohesionado por un único esquema de integración, sino una región fragmentada sin una institucionalidad colectiva, más allá de la Organización de Estados Americanos (OEA). El «Vexit» –la posible salida de Venezuela de la OEA después de que esta organización condenara el intento de desconocimiento del Parlamento y la violencia⁶– y el debate sobre el gobierno de Nicolás Maduro, acusado por el secretario general Luis Almagro de haberse convertido en una dictadura, revelan profundas divisiones ideológicas entre los países. Por su parte, la Celac culmina un largo proceso de cooperación intrarregional desde el Grupo de Contadora al Grupo de Río, pero no es una alianza contrahegemónica ni tampoco una contraparte de la UE, ya que carece de un entramado institucional. Países como Bolivia y Ecuador participan en múltiples esquemas de cooperación –Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Celac, Mercosur, Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)–, sin una clara preferencia o compromiso de cumplir con lo firmado. El problema de la «integración latinoamericana» no es la falta de supranacionalidad (que más que el punto de partida, sería el resultado de una integración de hecho), sino el predominio de gobiernos cuyo color político condiciona la evolución y el diseño de las diferentes entidades. La constante redefinición de los objetivos

4. Comisión Europea: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete*, Bruselas, 2017.

5. Sobre los costos del Brexit, v. Parlamento Europeo: «An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27: Study for the IMCO Committee», Bruselas, 2017.

6. Consejo Permanente de la OEA: «Resolución sobre los sucesos recientes en Venezuela», OEA, Washington, DC, 3 de abril de 2017.

en función de la ideología de los presidentes hace que el debate académico sobre «regionalismo antihegemónico» o «posneoliberal» y la supuesta división entre Mercosur y Alianza del Pacífico⁷ ya esté en crisis por un nuevo ciclo político marcado por gobiernos conservadores en Argentina, Brasil y Perú. Ante los constantes cambios de grupos intergubernamentales, parece más realista hablar de «regionalismo modular»⁸ que de integración.

- La crisis de integración en ambas regiones conlleva el declive del «interregionalismo puro» como una relación entre bloques integrados⁹. Las fragmentaciones internas y el método intergubernamental que determinan la cooperación latinoamericana y el ritmo de la integración europea señalan los límites de una relación Celac-UE. Tampoco ha funcionado el interregionalismo comercial, ya que el Mercosur y la UE llevan casi 20 años negociando un imposible acuerdo de asociación. El declive del interregionalismo coincide con el auge del bilateralismo, que se manifiesta en los acuerdos de libre comercio entre la UE y países individuales (Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú) y las asociaciones estratégicas de la UE con Brasil y México. El bilateralismo plantea la necesidad de crear un sistema de seguimiento de las relaciones, una función que no cumple la Fundación UE-LAC, la única institución birregional.

El Mercosur y la UE llevan casi 20 años negociando un imposible acuerdo de asociación ■

Otra contradicción de la fórmula Celac-UE es la inclusión del Caribe, que tiene un estatus muy diferente de América Latina respecto a la UE, ya que se beneficia del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y ha sido parte del Convenio de Cotonou y de los posteriores acuerdos regionales. Además, las Cumbres Celac-UE entre más de 60 países no son demasiado eficaces como foro de decisión y motor de las relaciones. Ante las fragmentaciones existentes, funciona mejor el multilateralismo «a la carta», con alianzas temáticas y canales bilaterales de cooperación con Bruselas, por un lado, y los Estados miembros de la UE, por otro. Sin embargo, falta un paraguas institucional con una sede birregional, así como concentrar la agenda interregional en pocos temas estratégicos.

7. V., entre otros, los artículos de José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin y Pia Riggirozzi en A. Serbin et al. (coord.): *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe 2012*, CRIES, Buenos Aires, 2012.

8. Gian Luca Gardini: «Towards Modular Regionalism: The Proliferation of Latin American Cooperation» en *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 58 N° 1, 2015, pp. 210-229.

9. Heiner Hänggi, Rolf Roloff y Jürgen Rüländ: *Inter-Regionalism and International Relations*, Routledge, Londres-Nueva York, 2006; G.L. Gardini y Andrés Malamud: «Debunking Inter-Regionalism: Concepts, Types and Critique», Atlantic Future Working Paper N° 38, 2014.

■ Desarrollo, inseguridad y populismo

La política latinoamericana de la UE tiene un enfoque unilateral. Casi siempre responde a la pregunta: ¿qué puede hacer la UE por América Latina? y raras veces a: ¿qué pueden hacer América Latina y la UE juntas? Una salida del laberinto de declaraciones y planes de acción incumplidos podría consistir en reorientar la relación en pocos temas claves que permitan avances concretos. Entre ellos, se destacan tres:

Desarrollo. Por su incorporación tardía a la política de cooperación de la UE (tras el ingreso de España), América Latina es una «región no asociada». Este estatus se ha acentuado por la concentración de la ayuda de la UE en países de menor ingreso y por los recortes de 70% de la cooperación de España, que de ser el sexto donante en 2009 pasó al lugar 16^o en 2015¹⁰. Al ser una región de renta media, aunque con serios problemas de desigualdad, América Latina ya no encaja en el esquema Norte-Sur, y la crisis ha mermado las perspectivas de la cooperación triangular. Las consecuencias del estancamiento económico de la UE (con un crecimiento de 1,6% en 2016) y una América Latina en recesión (el índice de crecimiento fue -0,9% en ese mismo año) plantean un primer reto común. Ambas regiones afrontan crecientes desigualdades sociales y divisiones entre países que avanzan y otros que retroceden. Aunque dentro del marco de una moneda común, el problema de la deuda pública externa –que, por ejemplo, en España, aumentó de 60% del PIB antes de la crisis a 100% en 2016– guarda muchas semejanzas con las crisis financieras que sufrió América Latina, desde la primera en 1988 en México hasta la más reciente en 2001 en Argentina¹¹. La deuda pública de Grecia, Italia y Portugal supera el 130% del PIB, a gran distancia de la alemana, que representó en 2016 un 68%, el mismo nivel que la brasileña, la más alta de América Latina. Los programas de ajuste económico (en el sur de Europa y en Argentina y Brasil) elevan la desigualdad. Aunque la concentración de ingresos en los países latinoamericanos sigue siendo mucho mayor que el promedio europeo (un coeficiente de Gini de 0,47 frente a 0,31 de Europa en 2015), la distancia ha disminuido. Los países con el mejor coeficiente de Gini, Nicaragua o Uruguay, están prácticamente a la par con Grecia, Portugal y España. En ambas regiones se observa una polarización entre pocos países equitativos (Uruguay en América Latina y los países nórdicos en la UE) y los demás, con los peores niveles de

10. Con una contribución menor que Bélgica y Corea del Sur, España ya no figura entre los diez principales donantes de América Latina que, no obstante, sigue recibiendo un tercio de los fondos.

11. S. Gratius y José Antonio Sanahuja: «Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro» en *Política Exterior* N° 151, 1-2/2013, pp. 144-156.

desigualdad en Honduras (0,54) y Letonia (0,38). El objetivo de la «cohesión social» que asumieron las dos regiones implica un mayor gasto social. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y de Eurostat, en el caso latinoamericano, esta partida del presupuesto ha subido de 12,6% del PIB en 1991-1992 a 19,5% en 2013-2014, una cifra casi igual al gasto social de Hungría, Polonia y República Checa, pero más de diez puntos por debajo del promedio en la UE (28,7%). Estos datos confirman importantes divisiones intrarregionales y la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo basado en la Agenda 2030, el Estado de Bienestar y la sostenibilidad. Una mayor cooperación birregional requiere abandonar las pautas tradicionales de donante y receptor e iniciar una primera reflexión común sobre los costos de los programas de ajuste como única respuesta a las crisis.

Inseguridad ciudadana. Los actores transnacionales de la violencia, como el narcotráfico y el terrorismo, constituyen una amenaza a la democracia y la seguridad en América Latina y Europa. Según el Latinobarómetro 2016, 20% de los latinoamericanos identificaron el miedo a ser víctima de la delincuencia como principal preocupación, seguida por el desempleo (16% de los ciudadanos, el mismo porcentaje que en la UE) y la economía, que 11% consideró un problema primordial. De acuerdo con el Eurobarómetro, en la UE, la inmigración (45%) y el terrorismo (32%) son percibidos como las principales preocupaciones. La «securitización» de la migración, contraria al tradicional enfoque europeo de derechos humanos, por un lado, y mayores controles de seguridad para responder a la amenaza del terrorismo, por el otro, reducen las libertades y la credibilidad de la UE como actor normativo¹². En América Latina, las recetas de «mano dura» contra el crimen organizado tienen un efecto similar. La UE ha incorporado el nexo entre desarrollo y seguridad en su cooperación con la región y particularmente con América Central, pero sería importante ampliar el diálogo y la cooperación a países como Brasil, México y Venezuela (con la segunda tasa más alta de homicidios de la región, tras Honduras), que afrontan problemas similares y comparten con la UE el problema del narcotráfico. La inseguridad ciudadana ha conducido, en algunos países, al reclamo de «salvadores de la nación», lo que ha facilitado el auge del populismo o un mayor papel de las fuerzas de seguridad en detrimento de las libertades democráticas.

La UE ha incorporado el nexo entre desarrollo y seguridad en su cooperación con la región ■

12. Anna Ayuso y S. Gratius: «América Latina y Europa: ¿repetir o reinventar un ciclo?» en *Pensamiento Propio* N° 44, 7-12/2016, pp. 249-295.

Populismo. Los partidos, líderes y gobiernos populistas en Europa y América Latina confirman la necesidad de un diagnóstico conjunto para analizar las causas y consecuencias de este fenómeno¹³. El retorno del nacionalismo y de líderes populistas en Europa –que están en el poder en Polonia y Hungría y crecieron en Francia y los Países Bajos– coincide con su declive en América Latina. El caos en Venezuela simboliza el fracaso de la Revolución Bolivariana, que ha dejado de ser populista para convertirse en autoritaria y, ante la hiperinflación y la crisis de suministros, parece inviable como alternativa socioeconómica. Más allá del debate ideológico, el fracaso del poschavismo señala la cara negativa del populismo en el poder, incapaz de solucionar la inseguridad ciudadana, la pobreza o la desigualdad. Los populismos europeos de derechas comparten con su variante latinoamericana de izquierdas el nacionalismo y el liderazgo carismático basado en un discurso simplista y polarizador. Ambos son profundamente antiliberales: rechazan el libre comercio, la integración y la globalización, alimentan resentimientos hacia «el otro», conspiran contra la democracia representativa y prometen recompensar a los excluidos. El populismo refleja la crisis de la democracia liberal. Una comparación de la confianza en las instituciones en América Latina y la UE revela resultados sorprendentemente similares. En primer lugar, la mayoría de los ciudadanos europeos y latinoamericanos confía sobre todo en la Iglesia y en las Fuerzas Armadas.

Los partidos políticos son las instituciones peor evaluadas (con 17% de confianza en América Latina y un punto menos en la UE) y también prevalece una visión negativa de los parlamentos (25% y 32%, respectivamente) y de

Tabla

Confianza en las instituciones democráticas

	Latinobarómetro 2016	Eurobarómetro 2016 (otoño)
Gobiernos	28%	31%
Congresos	25%	32%
Partidos	17%	16%
Fuerzas Armadas	50%	74%
Iglesia	66%	40%
Justicia	26%	51%

Fuente: elaboración de la autora con datos del Latinobarómetro y de varias ediciones del Eurobarómetro (acceso online).

13. Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.): *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

los gobiernos (respaldados por 28% y 31%, respectivamente). Los resultados se deben a la corrupción y la crisis, pero también a la percepción de que la elite política (liberal o tecnocrática) no puede solucionar los problemas de la población. Afrontar conjuntamente estos y otros retos compartidos fortalecería los procesos de integración en ambas regiones y la posición internacional de América Latina y Europa frente a los desafíos que plantea el gobierno de Donald Trump.

■ **Convergencias globales en contraposición a Washington**

Ante el cuestionamiento del orden liberal en EEUU, los países latinoamericanos y europeos tendrán que asumir más responsabilidades dentro y fuera de sus regiones. El enfriamiento de la relación transatlántica e interamericana con EEUU podría generar una nueva alianza europeo-latinoamericana, al abrir una ventana de cooperación en aquellos ámbitos conflictivos –como el cambio climático, las drogas, las migraciones o el comercio– en los que América Latina y la UE comparten un mayor consenso y difieren de la posición nacionalista de EEUU.

Cambio climático. Desde la cumbre birregional de 2008 en Lima, la lucha contra el cambio climático ha sido un tema estelar en las relaciones. La estrecha cooperación europeo-latinoamericana –en el marco del programa Euroclima o el Fondo Amazónico de Brasil– contribuyó a la firma del Acuerdo de París en diciembre de 2016. Gran parte de la labor conjunta se debe a visiones compartidas, aunque desde diferentes perspectivas. El concepto del Buen Vivir acogido en las constituciones de Bolivia y Ecuador refleja una nueva cosmovisión que coincide, en parte, con el ecologismo y las políticas medioambientales en Europa. La retirada de EEUU del Acuerdo de Cambio Climático transfiere un mayor liderazgo internacional a los países europeos y latinoamericanos que han sido claves en la negociación y que lo serán para mantener y cumplir los compromisos asumidos. En este ámbito convergen los intereses y agendas y se ha producido una cooperación estrecha y positiva que habría que profundizar y, eventualmente, institucionalizar más allá del irregular foro de diálogo sectorial.

Política de drogas. Las políticas de drogas, con enfoques similares entre países europeos y latinoamericanos, es otro tema en el que Europa y América Latina pueden promover cambios globales. El debate en América Latina sobre la despenalización y el fracaso de la guerra contra el narcotráfico encuentran su origen en una política europea que entiende el consumo como

un problema de salud, distingue entre drogas duras y blandas y ofrece el desarrollo alternativo como contrapostura a la militarización y la criminalización representada por EEUU. Desde una perspectiva de corresponsabilidad (entre países productores y consumidores), existe un diálogo sobre drogas y un Programa de Cooperación en Política de Drogas entre América Latina y la UE (Coplolad), pero en ambos casos se trata de vínculos de índole técnica. Teniendo en cuenta que «un mundo libre de drogas» sigue siendo el paradigma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –incluso después de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) de 2016–, América Latina y Europa podrían proponer un cambio radical en la política global contra las drogas, contrario a la idea de que el prohibicionismo y la represión conducirán a su erradicación. Conectar los debates latinoamericanos y europeos sobre la legalización de determinadas drogas blandas como la marihuana, ya practicada en los Países Bajos y Uruguay, serviría para impulsar una nueva política interregional y global.

Migración. La migración es un área de escaso interés en las relaciones bi-regionales, pero de gran relevancia en la agenda iberoamericana, ya que la mayoría de los emigrantes latinoamericanos reside en España y la crisis que elevó la tasa de desempleo juvenil en ese país a 47% ha aumentado el número de españoles que buscan empleo en América Latina. La propuesta de Trump de completar el muro en la frontera de 3.200 kilómetros que separa a EEUU de México contrasta con la reducción de barreras entre América Latina y Europa. La UE eliminó en 2015 los visados para colombianos y ecuatorianos y España sigue concediendo un trato preferencial a los ciudadanos de sus antiguas colonias. La UE y España como principal socio europeo de México deberían condenar con más firmeza, en conjunto, el proyecto del muro, por su carácter xenófobo que coloca a los mexicanos como una amenaza de seguridad en el peor estilo populista.

Comercio. La retirada de EEUU del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) contrastan con la continuidad de la agenda de libre comercio entre América Latina y la UE. Ya se han firmado acuerdos de libre comercio entre la UE y Centroamérica, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Sin embargo, estos no han alterado la tendencia hacia una desviación del comercio. En el caso chileno, por ejemplo, en 1990 25% del comercio era con la UE, que ahora representa 10% de los intercambios. Las estadísticas de Perú, en 2015, muestran que 22,5% del comercio fue



© Nueva Sociedad / Javier Jubera 2017

Javier Jubera (Logroño, 1982) ha desarrollado una carrera de ilustrador vinculada al mundo editorial, musical, la prensa y la cartelería. Ha trabajado para Aristas Martínez, Pepitas de Calabaza, El Desvelo, Salto de Página, Alfabetia, La Esfera de los Libros y Plaza y Valdés, entre otros sellos. También colabora habitualmente con publicaciones como *El Malpensante* (Colombia) o *Picnic* (México). Página web: <<http://javierjubera.blogspot.com.ar/>>.

con China, 18% con EEUU y solo 13% con la UE. Y México sigue concentrando la exportación de sus bienes y servicios en un 85% en EEUU. China ha superado a la UE como segundo socio comercial de América Latina. Para frenar esta tendencia, habría que concluir la «eterna» negociación de la UE con el Mercosur, lo que mostraría que Bruselas sigue apostando al libre comercio que rechaza Washington. Aunque los presidentes Mauricio Macri y Michel Temer parecen más proclives a la apertura comercial, sus gobiernos tienen poca capacidad de negociación y, en el caso del segundo, un limitado respaldo interno. Asimismo, las tendencias proteccionistas de una UE sin Reino Unido endurecerán la posición europea. Continúa el juego de suma cero: las máximas ganancias agrícolas del Mercosur son percibidas como máximas pérdidas desde la UE y los beneficios europeos en servicios son considerados un costo demasiado alto en el Mercosur. Pero sin un acuerdo con el Mercosur o socios individuales, Europa seguirá perdiendo mercado en América Latina y credibilidad como bloque de cuatro libertades (bienes, servicios, capitales y personas).

■ *¿Quo vadis?*

En torno de estos retos regionales y globales se podría construir una verdadera alianza atlántica entre Europa y América Latina, que parta de problemas y soluciones comunes y mantenga la bandera del multilateralismo y de la gobernanza global cuestionada por EEUU. Es importante resaltar que la UE percibe a América Latina como un socio del Atlántico Sur¹⁴ que, ante la ausencia de Washington, podría reemplazar al Atlántico Norte.

Cabe recordar que, en un contexto internacional centrado en Asia, América Latina tiene una posición geoestratégica privilegiada, por ser una región puente entre las Américas y Europa, por un lado, y entre el Atlántico y el Pacífico, por el otro. Como Atlántico Sur¹⁵, en términos de valores es una región híbrida de «Occidente»: la región se ve afectada por problemas similares a los europeos, pero a la vez forma parte de la cooperación Sur-Sur a través de los BRICS, el TPP y estrechas relaciones con Asia. Por todo ello, Europa debería identificar a América Latina como aliado y no como receptor de ayuda o contraparte interregional. Esta perspectiva más pragmática requiere reconocer

14. Discurso de Federica Mogherini durante la Conferencia de Seguridad de Múnich, 18/2/2017, disponible en <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/20832/Speech%20by%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20Munich%20Security%20Conference> (en inglés).

15. Jorge Bacaria y Laia Tarragona (eds.): *Atlantic Future: Shaping a New Hemisphere for the 21st Century*, CIDOB, Barcelona, 2016.

las semejanzas, las fragmentaciones y las diferencias entre países y subregiones, para desarrollar políticas aún más específicas (en vez de «café para todos») y construir sobre una base de igualdad.

El paradigma de socios implicaría revisar el actual formato de Cumbre Celac-UE y los programas de cooperación regionales e identificar, en un ejercicio conjunto, los ejes temáticos donde convergen intereses, valores y posibles soluciones. Pueden ser los retos señalados u otros de la demasiado amplia «lista de compra» birregional, que incluye todo, pero resuelve poco. Solucionar conjuntamente problemas similares en vez de seguir el viejo paradigma de promover las «entidades regionales latinoamericanas» parece el verdadero reto de una relación sólida, pero difusa y poco estratégica. Ante la posible retirada de EEUU, Europa y América Latina tendrán que asumir nuevas responsabilidades para afrontar la crisis del multilateralismo y de la gobernanza global. Un primer paso sería reconocerse como semejantes. ☐

PÁGINAS

Marzo de 2017
Lima
Nº 245

ARTÍCULOS: Algunas notas sobre el “pueblo de Dios” en Aparecida, **Juan Pablo Espinosa Arce**. La tributación como vía para el desarrollo. Reto del nuevo gobierno, **Ana Gamarra Rondinel**. No sólo ideología. Reapropiémonos del género, **Chiara Giaccardi**. La REPAM, un servicio con la mirada en los más pobres. Entrevista al cardenal Hummes. La educación en la agenda pública, **Gloria Helfer, Ricardo Cuenca y Manuel Iguñiz**. El padre Hermógenes López Coarchita. Testigo de la misericordia. REMA: una respuesta a matrimonios en crisis. El desafío es dar esperanza, **Ángelo Enrique Camacho, op.** 50ª. Jornada Mundial de la Paz. 1 de enero del 2017, **Papa Francisco**. Pronunciamientos de la Conferencia Episcopal Peruana. Pronunciamiento sobre la educación. Equipos Docentes del Perú (EDOP). Mensaje de los obispos de Centroamérica, **Chalena Vásquez**. Cuando muere alguien valioso, **Carlos Flores Lizana**.

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Camilo Carrillo 479, Jesús María – Apdo. 11-0107 – Lima 11, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas-cep@amauta.rcp.net.pe>. Página web: <www.cep.com.pe>.

El *outsider*: Turquía y la utopía europeísta

**ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI /
EMILIANO LIMIA**

Cuando en 2004 el Consejo de la Unión Europea aprobó las negociaciones para avanzar en la candidatura de Turquía, se generaron grandes expectativas sobre la incorporación de un país de mayoría musulmana en el principal esquema de integración político y económico occidental. Más de una década después, las perspectivas de su ingreso parecen desvanecidas por la percepción europea de Turquía como un país extraeuropeo y por la misma reticencia turca a causa de cambios en su trayectoria política, en el contexto del régimen de Recep Tayyip Erdoğan y la guerra civil siria.

■ El candidato perenne

Desde la llegada al poder de Recep Tayyip Erdoğan en 2003 hasta el día de la fecha, Turquía sufrió importantes transformaciones tanto en su política interna como en sus relaciones con la Unión Europea. El «país de los estrechos» se ha convertido progresivamente en parte de una nueva categoría de *outsiders* en relación con Europa, tanto por la decisión europea de excluirlo como por un cierto grado de decisión propia para mantener mayor autonomía¹.

Ariel González Levaggi: es magíster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, sede Buenos Aires). Es candidato a doctor en Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad Koç (Estambul). Compiló el libro *América Latina y el Caribe-Turquía: una asociación emergente* (Universidad Bahçeşehir, Estambul, 2016).

Emiliano Limia: es magíster en Periodismo Digital por la Universidad del Mármara (Estambul) y licenciado en Periodismo por la Universidad de Palermo (Buenos Aires). Ha colaborado con diversos medios de prensa internacionales con artículos sobre Turquía y Oriente Medio.

Palabras claves: derechos humanos, refugiados, Recep Tayyip Erdoğan, Turquía, Unión Europea.
1. Richard Sakwa: «Russia and Turkey: Rethinking Europe to Contest Outsider Status» en *Russie Nei Visioni* N° 51, 2010.

Durante una reunión de alto nivel entre el primer ministro turco Binali Yıldırım y su par griego Alexis Tsipras a mediados de junio de 2017, el premier turco expresó que la UE y Turquía anhelan un nuevo comienzo en sus relaciones, con una visión renovada². Si bien esto marca una expresión de deseo en la dirigencia turca para retomar un camino de diálogo propositivo, lo cierto es que hoy en día las negociaciones para ingresar en la UE se encuentran empantanadas, al mismo tiempo que las relaciones políticas atraviesan uno de sus puntos más bajos en décadas, con acusaciones cruzadas vinculadas a problemas que van desde la lucha contra el terrorismo hasta los derechos humanos. Pese a los dilemas, la UE sigue siendo el primer inversor y socio comercial de Turquía, mientras que Ankara todavía figura como quinto socio comercial europeo.

En una entrevista con el periódico alemán *Der Spiegel*, el Premio Nobel de Literatura Orhan Pamuk –más popular fuera de Turquía que dentro– presentó la paradoja europea de su país: si Turquía se hubiera convertido en miembro de la UE, los turcos habrían perdido en alguna medida su identidad, así como Europa habría perdido también en alguna medida la suya³. La discusión sobre la identidad, tanto del lado europeo como del turco, ha sido el batifondo en el cual diversos grupos de interés y partidos políticos conservadores –en Europa– y nacionalistas –en Turquía– han transmitido sus demandas en contra del proceso de incorporación. En el pasado reciente, la cuestión de la identidad pasó a un segundo lugar, dadas las fuertes tensiones provocadas por la crisis de refugiados en el Mediterráneo, la agitación política interna previa y posterior al golpe de Estado del 15 de julio de 2016 y las desalentadoras señales procedentes de Bruselas en relación con el proceso de acceso formal.

En uno de los momentos más críticos, en noviembre de 2016, el Parlamento Europeo votó a favor de suspender las negociaciones con Turquía para la adhesión a la UE. Entre los principales argumentos, se subrayó el deterioro de los derechos humanos luego del estado de emergencia impuesto tras el intento de golpe de Estado. Además, miembros del Parlamento Europeo argumentaron que el gobierno turco había utilizado el estado de emergencia para limitar manifestaciones, desplazar funcionarios y detener a representantes políticos de la oposición y periodistas. Si bien el Consejo Europeo no accedió a la suspensión, las relaciones quedaron aún más deterioradas, ya

2. «Turkey Wants a Fresh Start with EU, says PM Yıldırım» en *Hürriyet Daily News*, 20/6/2017.

3. «Orhan Pamuk and the Turkish Paradox» en *Der Spiegel*, 21/10/2005.

que el gobierno –en el marco de una fuerte ola nacionalista– lo consideró una falta de apoyo a las instituciones democráticas que habían sido violentadas⁴.

En respuesta, los dirigentes del Partido Justicia y Desarrollo (AKP, por sus siglas en turco) adoptaron una línea de confrontación y acusaron a la UE de tener un doble estándar en materia institucional, por la falta de apoyo político luego del intento de golpe y en relación con la lucha contra el terrorismo –en referencia al supuesto respaldo de ciertos países europeos a grupos kurdos–. Explícitamente, Erdoğan expresó en varias ocasiones que la UE necesita a Turquía más de lo que Turquía necesita a la UE, tomando el tema de la crisis migratoria como eje de sus posicionamientos.

En estos momentos, Turquía está pasando por una coyuntura extremadamente delicada, caracterizada por las consecuencias de la guerra civil en Siria y el involucramiento regional turco en la crisis del Gran Oriente Medio.

**Las turbulencias
comenzaron en los
años inmediatamente
posteriores a la
aceptación de Turquía del
proceso de acceso ■**

Sin embargo, los problemas con la UE no deberían ser encuadrados solamente en el pasado reciente, ya que las turbulencias comenzaron en los años inmediatamente posteriores a la aceptación de Turquía del proceso de acceso. La agenda política turca, originalmente basada en una «europeización» de las normas internas y la política exterior sostenida en la visión de «cero problemas con sus vecinos»⁵, fue de la mano de las buenas relaciones con la UE hasta que, desde 2007, el presidente francés Nicolas Sarkozy y luego la canciller alemana Angela Merkel decidieron oponerse en tramos claves a la discusión de incorporación de Turquía⁶. A partir de esa coyuntura, las relaciones nunca se recuperarían y Turquía comenzaría a explorar nuevos rumbos y a alejarse paulatinamente del proyecto europeo. No era la primera vez que sucedía esto.

4. El apoyo de diversos sectores sociales y políticos colaboró con la permanencia de Erdoğan en el poder, más allá del soporte mayoritario en las fuerzas armadas y de seguridad. De todas maneras, las cifras de apoyo expresadas en el referéndum del 16 de abril de 2017, que tenía como objeto principal la modificación del sistema político, muestran que la polarización política sigue intacta entre aquellos que apoyan y quienes se oponen al proyecto del presidente.

5. Kemal Kirişçi: «The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State» en *New Perspectives on Turkey* N° 40, 2009.

6. Dan Bilefsky: «Sarkozy Blocks Key Part of EU Entry Talks on Turkey» en *The New York Times*, 25/6/2007.

Una de las características de la era Erdoğan han sido los cambios de trayectoria en la agenda internacional. En el denominado «periodo dorado» de la europeización, Turquía se acercó a pasos agigantados a sus pares europeos, lo cual concitó el apoyo de Estados Unidos. Este paradigma planteaba la implementación de reformas políticas y económicas y un cambio en la política exterior en temas sensibles como Chipre o Armenia. La oposición europea a avanzar seriamente con el proceso convirtió a Oriente Medio, los Balcanes, África subsahariana e inclusive América Latina en los nuevos horizontes de la política externa turca. Además, la denominada «primavera árabe» le dio un impulso en 2011 a un proyecto de liderazgo regional en Oriente Medio que se empantanaría –e incluso retrocedería– con el estallido de la guerra civil en Siria y la posterior «guerra fría» regional⁷. La deseuropeización de la política exterior turca está asociada también a un nuevo rumbo en el ámbito interno, con el desplazamiento de grupos de poder y una creciente centralización política que finalizaría con la elección de Erdoğan como presidente y la concreción de un cambio institucional desde el parlamentarismo hacia el presidencialismo. De todas maneras, el paradigma de la «europeización» siguió vigente como el marco analítico para los expertos, especialmente fuera de Turquía.

■ Turquía como país extraeuropeo: una agenda compleja

Refugiados. En una playa cercana a la localidad turística de Bodrum, un niño sirio llamado Aylan Kurdi fue encontrado sin vida a principios de septiembre de 2015. A partir de ese momento, la discusión sobre la crisis migratoria en el Mediterráneo tomó un lugar destacado en la agenda bilateral turco-europea. Durante los meses posteriores, la UE y Turquía profundizaron las negociaciones para «controlar» la ola de refugiados que estaba preocupando a la clase política europea. A esa altura, Turquía ya había recibido casi 2,5 millones de refugiados registrados, mientras que a Europa habían llegado por múltiples vías alrededor de 400.000⁸. En marzo de 2016, entró en vigencia un acuerdo que estipulaba un *quid pro quo* por el cual los refugiados que llegasen ilegalmente a la UE serían devueltos a Turquía. Por cada persona devuelta, la UE aprobaría el reasentamiento de un refugiado sirio legalmente registrado en Turquía, hasta un límite de 72.000. Además, la UE

7. Raymond Hinnebusch: «Structure over Agency: The Arab Uprising and the Regional Struggle for Power» en Spyridon N. Litsas y Aristotle Tziampiris (eds.): *The Eastern Mediterranean in Transition: Multipolarity, Politics And Power*, Routledge, Nueva York, 2015.

8. Expertos calculan que, informalmente, la cifra de refugiados sirios en Turquía puede ser entre 20% y 25% superior a la de los registrados formalmente.

se comprometía a pagar 6.000 millones de euros en dos tramos, a eximir de visado a los ciudadanos turcos y a avanzar en el proceso de adhesión.

En los meses posteriores, funcionarios del gobierno turco se quejaron de que el acuerdo no había entregado la ayuda financiera prometida lo suficientemente rápido, además de no colaborar para reducir la cantidad de refugiados sirios que viven en Turquía. Un detalle interesante es que parte de los 3.000 millones de euros de ayuda solicitados en el acuerdo para el primer periodo ha sido canalizada por la UE a través de ONG en coordinación con el gobierno turco y, hasta mayo de 2017, solo se había desembolsado 25%. También, del lado turco advirtieron el limitado progreso en las disposiciones del acuerdo para mejorar el estatus de Turquía como parte de una unión aduanera con la UE y los pocos avances para eliminar el visado que necesitan los turcos para ingresar en la zona Schengen. La preocupación de que miembros de organizaciones radicales yihadistas viajen a Europa a través de Turquía ha reducido drásticamente la posibilidad de eliminar el visado⁹. Por último, las disposiciones de reasentamiento no solo se implementaron parcialmente, sino que el sistema voluntario de admisión humanitaria –proceso acelerado para que miembros de la UE admitan voluntariamente a personas desplazadas por el conflicto en Siria– aún no se ha materializado¹⁰. En cambio, para la UE el acuerdo surtió efecto y la cantidad de refugiados que arribaban ilegalmente desde Turquía disminuyó de manera significativa.

**Para Ankara, Turquía
está realizando un
esfuerzo denodado
en relación con
los refugiados ■**

Para Ankara, Turquía está realizando un esfuerzo denodado en relación con los refugiados, especialmente vinculado a la provisión de servicios públicos, mientras que ha recibido relativamente poco a cambio, más allá del resarcimiento económico. En términos políticos, el gobierno turco ha utilizado la cuestión de los refugiados como una herramienta de presión para que se cumplan todas las partes del acuerdo. La dirigencia del partido gobernante –y el propio Erdoğan– amenazó incluso con abrir las fronteras en noviembre de 2016¹¹. Estas declaraciones se

9. Ciertos expertos sostienen que la UE en realidad nunca tuvo la intención de otorgar un programa sin visado para viajar. Ver Emily Takmin: «Did Turkey Just Kill the Refugee Deal With Europe?» en *Foreign Policy*, 14/3/2017.

10. El acuerdo ha recibido duras críticas de ONG de derechos humanos y miembros del mismo Parlamento Europeo, quienes han caratulado el acuerdo como «pacto de la vergüenza», ya que argumentan que no ha mejorado las condiciones de la mayoría de los refugiados, especialmente de aquellos en campamentos de islas griegas periféricas que viven en condiciones inhumanas.

11. «Erdoğan: Daha ileri giderseniz sınır kapıları açılır» en *Hürriyet*, 25/11/2016.

dieron en respuesta a la votación no vinculante del Parlamento Europeo que recomendó el fin de las negociaciones de acceso a la UE. De todas maneras, Alemania, Francia y la mayoría de los demás países respaldaron el compromiso asumido y, pese a las dificultades explícitas, el acuerdo sigue vigente. Al menos por el momento.

Golpe fallido. Más allá de la incertidumbre en relación con el acuerdo migratorio, lo cierto es que las relaciones se deterioraron aún más luego del fallido intento de golpe de Estado del 15 de julio de 2016, llevado adelante por círculos gülenistas dentro de las Fuerzas Armadas¹². Para las autoridades turcas, la UE no brindó suficiente apoyo tras el golpe. Luego de la implementación del estado de emergencia y la depuración de miles de funcionarios públicos y oficiales del ejército y de las fuerzas de seguridad acusados de vinculación con esta organización, representantes de la UE advirtieron sobre los riesgos democráticos implícitos en estas acciones. Y las declaraciones de una posible reimplantación de la pena de muerte en Turquía¹³ y la posible suspensión del Convenio Europeo de Derechos Humanos no hicieron más que echar leña al fuego.

A partir del 15 de julio, Bruselas denunció limitaciones a la libertad de prensa, además de detenciones arbitrarias, y puso en duda el compromiso de Turquía con los valores democráticos. El entonces presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz, sugirió que los líderes de la UE podrían optar por imponer sanciones económicas a Turquía y agregó que, si Turquía vota a favor de la pena de muerte, Europa no tendría más remedio que romper las conversaciones¹⁴. Por ejemplo, los últimos informes publicados por la Comisión Europea revelan el grado de insatisfacción entre los funcionarios de la UE en relación con la libertad de prensa y la falta de independencia del Poder Judicial¹⁵.

Como respuesta, Erdoğan aseguró que Turquía podría renunciar al proceso de adhesión si el bloque no abre nuevos capítulos del proceso e incluso sugirió que su país podría celebrar un referéndum nacional para decidir si

12. De acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional de Turquía, el Movimiento Gülen es una organización terrorista a partir de mayo de 2016, aunque la UE no la reconoce como tal. Fethullah Gülen, el líder del movimiento, vive actualmente asilado en EEUU y tiene pedido de extradición de Turquía.

13. En varias oportunidades, el actual presidente turco dejó entrever que podría restablecer la pena capital, luego de abolirla hace más de una década para cumplir con los estándares de la UE.

14. «Schulz: Türkiye böyle devam ederse Avrupa ekonomik yaptırımları düşünür» en *Hürriyet*, 13/11/2016.

15. Comisión Europea: «Turkey 2016 Report: Progress Report of EU Commission Turkey», Bruselas, 11/2016.

continúa o no con las negociaciones. Según la prensa turca, no hubo una condena apropiada en relación con el golpe, al mismo tiempo que hay un descontento por las críticas de algunos países europeos a «los esfuerzos» de Turquía en su guerra contra el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK, por sus siglas en turco) y los gülenistas¹⁶.

La «desilusión» del gobierno turco con Occidente no solamente se aplica a sus socios europeos, sino también a EEUU y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a la que se acusa de apoyar a enemigos que trabajan para «desestabilizar» el país. Como alternativa a su horizonte europeísta, han crecido las voces dentro y fuera del gobierno para explorar una opción «eurasianista» mediante el fortalecimiento de los vínculos con Rusia y China. En noviembre de 2016, Turquía se hizo con la presidencia del Club de Energía de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)¹⁷, a la cual un sector ve como una alternativa a la UE y a los vínculos estratégicos con la OTAN¹⁸.

Centralización del poder. El 16 de abril de 2017, en el marco de ásperas discusiones, un referéndum aprobó el proyecto de enmienda constitucional para cambiar el sistema político de un sistema parlamentario a uno presidencialista. El cambio propuesto entrará en vigor en 2019 –cuando se realicen las próximas elecciones– y la enmienda constitucional –con sus 18 cláusulas– producirá un cambio significativo en el funcionamiento del gobierno turco, en el cual la administración presidencial tendrá un rol fundamental. Entre otros elementos, se concede al presidente una función ejecutiva y se elimina la figura del primer ministro, elegido hasta la fecha por el Parlamento.

Hoy en día, los relatos en torno del nuevo sistema presidencialista muestran un importante grado de polarización. Por un lado, los defensores del nuevo sistema argumentan que inaugurará un nuevo periodo de estabilidad y prosperidad en un momento en el que Turquía se ve azotada por enemigos internos y externos. Por el contrario, los opositores al nuevo régimen –representados por los kemalistas del Partido Republicano del Pueblo (CHP, por sus siglas en turco) y el prokurdo Partido Democrático de los Pueblos (HDP)– advierten que Turquía se convertirá en un régimen autocrático.

16. Agencia Anadolu: «Cavusoglu Predicts Turkey-EU Summit», 2/5/2017.

17. Es la primera vez que un país que no es miembro de pleno derecho se convierte en presidente de una organización del club. «Şanghay İşbirliği Örgütü'nde Türkiye'ye ilk görev», 23/11/2016.

18. Ziya Öniş y Şuhnaz Yılmaz: «Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era» en *Turkish Studies* vol. 10, 2009.

Los prolegómenos del referéndum trajeron una nueva ola de tensión, tanto por la intención del oficialismo de llevar la campaña electoral a las importantes comunidades turcas en Europa, como por la resistencia de varios países de la UE –entre ellos, Holanda y Alemania– a que esto se materializara. La situación llegó a un punto en el cual Holanda prohibió el aterrizaje del avión del ministro turco de Asuntos Exteriores, Mevlüt Çavuşoğlu, quien viajó un mes antes de la votación a Róterdam. Otro ministro turco que había llegado a esa ciudad por tierra también fue expulsado del país y, luego de estos episodios, Çavuşoğlu declaró que Turquía estaba evaluando cancelar el acuerdo de refugiados¹⁹. Paradójicamente, este tipo de acciones benefició al oficialismo turco y, tanto en Holanda como en Alemania, los números del referéndum favorecieron al cambio de sistema por amplia mayoría. Luego de la consulta, el informe de observación electoral de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) señaló algunas irregularidades en el referéndum. Frente a ello, Erdoğan subió la apuesta y amenazó con impulsar una nueva consulta, pero esta vez sobre la continuidad del proceso de acceso a la UE.

La situación llegó a un punto en el cual Holanda prohibió el aterrizaje del avión del ministro turco de Asuntos Exteriores ■

Además, existen especulaciones acerca de la realización de un potencial referéndum sobre la pena de muerte que significaría la finalización automática de las negociaciones con la UE. Durante un debate sobre la situación en Turquía en abril de 2017, el presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, advirtió que la UE no tiene la intención de cerrarle la puerta a Turquía pero que los acontecimientos se están desarrollando en sentido opuesto a la construcción europea, y calificó la pena de muerte como «una línea roja inviolable»²⁰. Sin embargo, la posibilidad de un referéndum semejante parece ser parte de una estrategia interna para lograr mayor apoyo político mediante un discurso nacionalista, en el marco de una sociedad que percibe a Europa con escepticismo y con preocupación por la creciente islamofobia.

■ Europa sin Turquía: una trayectoria previsible pero transformable

Las encuestas marcan que los europeos no quieren a Turquía como miembro pleno, mientras que en Turquía el interés de ser miembros de la UE ha ido

19. «Mevlüt Çavuşoğlu: AB ile mülteci anlaşmasını iptal edebiliriz» en *Posta*, 15/3/2017.

20. «La Eurocámara no ve realista negociar la adhesión con Turquía, pero pide mantener la cooperación» en *Europa Press*, 26/4/2017.

decreciendo²¹. La UE ya no ocupará el lugar que tuvo en la agenda nacional e internacional durante los años 90 o en el primer mandato del AKP, en el cual llevó adelante importantes transformaciones institucionales y económicas en línea con los requerimientos europeos. Si bien la adhesión a la UE –o las relaciones con Europa en el sentido amplio– seguirá siendo una de las preocupaciones turcas, no será la principal. En materia de relaciones exteriores, Turquía se encuentra en el medio de un «triángulo de inestabilidad» entre el Mar Negro bajo hegemonía rusa, la desaparición fáctica de entidades estatales en su frontera sureste –Iraq y Siria– y las tensiones permanentes en el Cáucaso.

Por último, un elemento a destacar de las lecturas que se realizan desde América Latina sobre las vinculaciones entre Turquía y la UE es el excesivo eurocentrismo, sostenido en una imagen distorsionada de la influencia de Bruselas sobre Ankara. Si bien la UE es un actor importante, hoy en día su rol se ha visto desdibujado en el esquema general de la política interna y externa turca. En tiempos de revitalización del poder militar en Eurasia y Oriente Medio, la «potencia normativa» europea ve su rol disminuido en relación con otros actores regionales y globales. La dinámica de la política interna turca –sobre todo la presión para resolver la cuestión kurda– y la necesidad de garantizar un entorno de seguridad regional estable y pacífico en Oriente Medio y el espacio postsoviético adyacente a Turquía son factores más decisivos que la dimensión europea de su política exterior.

Turquía, al menos por ahora, permanece como un socio para la UE, por lo que, aunque la trayectoria interna no esté en consonancia con los principios europeos, ambos espacios seguirán abiertos al diálogo y la cooperación en aquellos temas de agenda en los cuales tengan puntos de convergencia. De todas maneras, los factores que han contribuido a aumentar la grieta entre Ankara y Bruselas probablemente seguirán en vigor, ya que ni la UE está desarrollando la capacidad de absorber a Turquía como un nuevo miembro, ni Turquía está decidida a pagar los costos de la adhesión. Además, Reino Unido –principal interlocutor en la UE y modelo institucional como «socio especial»– se encuentra en proceso de salida²².

21. Sami Kohen: «Kamuoyu dış politika için ne diyor?» en *Milliyet*, 19/1/2017; «Resistance against Turkish EU Membership Highest in Germany: Poll» en *Politico*, 19/5/2017.

22. Sener Aktürk: «Incompatible Visions of Supra-Nationalism: National Identity in Turkey and the European Union» en *European Journal of Sociology* vol. 48 N° 2, 2007.

Sin embargo, esta coyuntura provee otra oportunidad para replantear las relaciones entre Turquía y Europa desde el nuevo paradigma de la «salvaguardia» –más que de la «europeización»–, en el cual Ankara tendría un potencial rol como socio en Oriente Medio, África del Norte y el Mediterráneo oriental, teniendo en cuenta las nuevas prioridades europeas en materia de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Entre 1997, cuando la UE rechazó la incorporación de Turquía como candidato, y 2003, las perspectivas de cooperación fueron interpretadas como el fin del proyecto europeísta, pero las dinámicas bilaterales demostraron la posibilidad de encarar otra etapa de cooperación. En este sentido, el acuerdo por los refugiados podría ser considerado una primera experiencia en la dirección de un nuevo paradigma, y quizás no sea la última. La actual crisis no significa que se rompa del todo el vínculo –tradicionalmente complejo– entre turcos y europeos. ☐

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo de 2017

Quito

Nº 58

DOSSIER: Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos. Presentación del dossier, **Gioconda Herrera y Ninna Nyberg Sørense**. De la migración interna a la migración internacional en México. Apuntes sobre la formación de un campo de estudio, **Liliana Rivera Sánchez**. Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades, **María Mercedes Eguiguren**. Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina, **Eduardo Domenech y Andrés Pereira**. La construcción del campo de estudio de las migraciones en Chile: notas de un ejercicio reflexivo y autocrítico, **Carolina Stefoni y Fernanda Stang**. Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta: dos ejemplos de gubernamentalidad necropolítica, **Amarela Varela Huerta**. DIÁLOGO: Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad. Un diálogo con **Nicholas De Genova, Soledad Álvarez Velasco**. ENSAYO VISUAL: Cuerpos confinados, almas resilientes, **Ulla D. Berg y Jennifer Castro**. TEMAS: Crimen corporativo y el discurso de la responsabilidad socioambiental: el bueno, el feo y el perfumado, **Lionardo D. de Souza, Valdir M. Valadão Júnior, Cintia R. de O. Medeiros y Esther S. Gallego**. ¿Existen las generaciones políticas? Reflexiones en torno a una controversia conceptual, **Francisco Longa**. Contexto contiguo y operaciones de mantenimiento de la paz en Argentina, Chile y Venezuela: ¿alianzas estratégicas?, **María Elena Lorenzini**. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.revistaiconos.ec>.

A 150 años de *El capital*

Peripecias políticas de las primeras traducciones al español

HORACIO TARCUS

De los libros con que los reformadores sociales del siglo XIX buscaron redimir a la clase obrera, solo *El capital* alcanzó el carácter de obra consagrada, e incluso sacralizada como «Biblia del proletariado». Se trata de un libro complejo, a menudo más reconocido (y venerado) que leído. Leer *El capital*, traducirlo, editarlo, comprometía las más diversas estrategias. La historia de sus ediciones en lengua española es una verdadera saga transatlántica, atravesada por revoluciones, guerras, dictaduras y exilios. Y, no menos importante, por querellas sobre tales o cuales conceptos que nunca fueron meramente «técnicas», sino que trasuntaban concepciones enfrentadas de cómo entender la lucha política y la emancipación humana.

Relata Francis Wheen en su libro *La historia de El capital de Karl Marx* que, en febrero de 1867, poco antes de enviar su *opera magna* a la imprenta, «Marx le insistió a Friedrich Engels para que leyera *La obra maestra desconocida*, de Honoré de Balzac. Según le dijo, la historia era en sí una pequeña obra maestra, 'repleta de la más deliciosa ironía'¹. El relato habla

de Frenhofer, un gran pintor que dedica diez años de su vida a trabajar sin descanso en un retrato que debía revolucionar el arte al proporcionar «la más completa representación de la realidad». Pero tras perfeccionarlo sin fin, el retrato se fue desfigurando por las sucesivas correcciones. Al final, Frenhofer contempló su propio trabajo y admitió: «¡Nada! ¡Nada! ¡Y

Horacio Tarcus: es historiador y director del Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas en la Argentina (ceDinci). Es autor, entre otros libros, de *Marx en la Argentina. Sus primeros lectores obreros, intelectuales y científicos* (Siglo XXI, Buenos Aires, 2007).

Palabras claves: traducción, Juan B. Justo, Karl Marx, Pedro Scaron, *El capital*.

Nota: este artículo es una versión abreviada de una ponencia presentada en el III Seminario Internacional «*El capital* 150 aniversario», Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 3 a 6 de octubre de 2016.

1. Carta de Marx a Engels, 25 de febrero de 1867 en: *Correspondencia Marx-Engels*, MEGA, tomo III, p. 376.

pensar que he trabajado diez años!». Finalmente, quemó sus obras y se suicidó².

Por sorprendente que nos parezca hoy, 150 años después de la publicación del primer tomo de *El capital*, la identificación de Marx con Frenhofer y su «obra maestra desconocida» no es en absoluto descaminada. Según el testimonio de su yerno Paul Lafargue, «[n]unca estaba Marx contento de lo que hacía»³. Y el testimonio de Lafargue reviste especial interés para nosotros porque nos muestra dos caras opuestas de *El capital*: por una parte, es la obra que consagra mundialmente a Marx, que conoce reediciones y traducciones ya en vida de su autor. Pero la *consagración* de Marx y la temprana *sacralización* de *El capital* contrastan con la otra imagen que nos ofrece Lafargue y que refrenda su correspondencia: la de un autor-artesano, siempre inconforme con los resultados de más de dos décadas de labor, que hace y rehace sucesivos borradores que luego desecha para volver a comenzar una nueva redacción, que pospone una y otra vez la entrega de los originales prometidos a sus editores. No obstante este sentimiento, afortunadamente Marx no los quemó, y luego de diversas vicisitudes, sus manuscritos pasaron al Partido Socialdemócrata Alemán (SPD, por sus siglas en alemán) y, finalmente, con el advenimiento del nazismo, fueron albergados en el Instituto de Historia Social de Ámsterdam.

Nuestra comprensión de la obra cumbre de Marx está mediada por la sucesiva publicación de varios manuscritos: el tomo 2 de *El capital* fue publicado por Engels en 1885 y el 3, en 1894; *Teorías de la plusvalía* fue editado por Karl Kautsky entre 1905-1910; los *Manuscritos de 1844* y *La ideología alemana* se dieron a conocer en 1932; el capítulo VI inédito de *El capital*, en 1933, y los llamados *Grundrisse*, entre 1939 y 1941⁴. No cabe la menor duda de que sin la publicación póstuma de estos manuscritos, nuestro conocimiento de Marx sería pobre y parcial. Sin embargo, es necesario resaltar que el trabajo de sus editores –por calificadas que estuviesen figuras de la talla de Engels, Kautsky o David Riazánov– nunca se limitó a una cuestión de competencias técnicas o intelectuales, sino que respondió sobre todo a una cuestión de *autoridad*. A la hora de poner en circulación una nueva obra, la pregunta de fondo giraba en torno de qué persona (Engels, Kautsky, etc.) o qué institución (el SPD, el Instituto Marx-Engels-Lenin de Moscú, etc.) poseía la suficiente *autoridad* para dar a luz aquello que Marx tanto se resistió a mostrar, para hilvanar los fragmentos que el propio autor no había logrado integrar en un todo, para

2. F. Wheen: *La historia de El capital de Karl Marx*, Debate, Bogotá, 2007.

3. P. Lafargue: «Recuerdos personales de Carlos Marx» [1890] en *Karl Marx. El hombre de pensamiento y el hombre de acción*, Ediciones Jasón, Barcelona, s/f [c. 1930], p. 139.

4. Maximilien Rubel: *Bibliographie des œuvres de Karl Marx*, Marcel Rivière et Cie., París, 1955.

completar sus puntos suspensivos o sus frases inacabadas.

El caso de la historia de las ediciones de *El capital* ofrece un plus de sentido respecto de la publicación de cualquier otro libro. Pues de todas las obras profanas que los reformadores sociales del siglo XIX destinaron a la redención del proletariado, solo *El capital* alcanzó semejante grado de consagración. Un libro al mismo tiempo complejo, cuyo alto nivel de abstracción teórica hizo que fuera más reconocido (e incluso venerado) que leído. Esto hizo que su edición, su presentación, su lectura misma excedieran con creces la relación simple, directa y profana entre el lector y un libro cualquiera. El acceso del lector a una obra como *El capital* debía ser mediado por toda una serie de personas e instituciones «autorizadas», que ofrecieran garantías de canonicidad y fidelidad a un original celosamente resguardado. Y así como la Biblia judeocristiana estuvo sometida durante siglos a las querellas por su canonicidad, el siglo XX dio lugar a una querella no menos intensa respecto a la «edición autorizada» de la «Biblia del proletariado».

■ Primeros pasos

La edición original del primer volumen de *Das Kapital* apareció en Hamburgo en 1867, con una tirada de 1.000 ejemplares. Una segunda versión, corregida por el propio Marx, apareció en fascículos entre junio de 1872 y

mayo de 1873. Si bien la portada dice «1872», el posfacio de Marx, datado el 24 de enero de 1873, prueba que fue en ese año cuando terminó de imprimirse (el volumen completo no salió a la venta sino a mediados de este último año). Una tercera edición «aumentada» a cargo de Engels vio la luz en 1883, poco después de la muerte de Marx; allí se incorporaban las correcciones manuscritas que su autor había realizado sobre sus ejemplares de la segunda edición alemana y la edición popular francesa. Finalmente, Engels introdujo nuevos agregados en una cuarta edición aparecida en 1890, aprovechando algunas adiciones de la edición inglesa de 1887 que habían traducido el doctor Samuel Moore, amigo de Engels, y el biólogo Edward Aveling, yerno de Marx. Los volúmenes II y III aparecieron en 1885 y 1894, respectivamente, editados por Engels después de la muerte de Marx en la misma casa editorial donde había salido el primero: Verlag von Otto Meissner, de Hamburgo⁵.

Las reediciones alemanas son numerosas y solo nos interesa retener aquí algunas de ellas, en la medida en que servirán de base a las traducciones españolas. Señalemos que Kautsky publicó en 1914 una edición popular (*Volksausgabe*), que conoció numerosas reimpressiones. El teórico socialista trabajó sobre la segunda edición alemana; introdujo modificaciones sobre

5. M. Rubel: ob. cit., p. 169 y ss.

la base de cartas y manuscritos de Marx que tuvo la fortuna de tener a la vista. Para hacerla más accesible al lector, interpoló algunos pasajes de la edición popular francesa traducida por Roy y vertió al alemán las citas de obras de terceros que Marx había mantenido en su idioma original. Además, estableció una tabla de obras y de nombres citados, así como un índice de materias.

Pero en 1932 se publicó la edición canónica preparada por el Instituto Marx-Engels-Lenin de Moscú, que daba marcha atrás sobre las intervenciones de Kautsky y «restablecía» el texto de la cuarta edición alemana preparada por Engels. En la misma sobrecubierta podía leerse incluso la expresión *ungekürzte* (edición «sin cortes»). En el «Prólogo», Vladímir Adoratsky advertía a los lectores del carácter poco fiable de la edición Kautsky, cuya «falsificación» del marxismo era contrastada con la fidelidad con que Engels había editado la obra de su gran amigo.

Una edición muy popular en lengua alemana durante la posguerra fueron los tres volúmenes publicados en Berlín Oriental dentro de las *Marx-Engels Werke*. Se basaba, al igual que la preparada por el Instituto Marx-Engels-Lenin de 1932, en la cuarta edición alemana de Engels. Según señaló Pedro Ribas,

esta edición, de gran difusión en el mundo, ha sido referencia para numerosas

traducciones a otras lenguas europeas y ha servido como texto de estudio de la obra de Marx y Engels. El problema más notable que tenía, aparte de su incompletud y de no ser crítica, se hallaba en sus prólogos e introducciones, en los que a menudo se convertía a Marx en autor de un sistema, en lugar de autor de una obra abierta, inconclusa en su mayor parte.⁶

En contraste con estas versiones canónicas y en una fecha tan temprana como 1932, el comunista de izquierdas Karl Korsch (1886-1961) consideró que la última palabra autorizada para editar *El capital* no era sino la del propio autor y preparó una nueva edición basada en la segunda edición alemana, la última publicada por Marx en vida, antecedida de un prólogo de su autoría⁷. La edición Korsch fue recuperada en 1969 por el editor Ullstein, quien reeditó una vez más el primer tomo sobre la base de la segunda edición alemana de 1873⁸.

La querella se reavivó aún más con la edición de las *Theorien über den Mehrwert* [*Teorías del plusvalor*]. Bajo este título se conoce una serie de manuscritos económicos redactados por Karl Marx entre enero de 1862 y julio de

6. P. Ribas: «A propósito de Karl Marx/Friedrich Engels, MEGA. IV/12» en *Políticas de la Memoria* Nº 8-9, 2008/2009, p. 280.

7. K. Marx: *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie* (sin cortes de acuerdo con la segunda edición de 1872), prefacio de Karl Korsch, Gustav Kiepenheuer, Berlín, 1932.

8. K. Marx: *Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie: Band 1: Der Produktionsprozess des Kapitals*, Ullstein, Fráncfort, 1969-1971.

1863 titulados por él *Contribución a la crítica de la economía política*. Se trata de 23 cuadernos con paginación continua 1-1.472, de los cuales los referidos expresamente a la teoría del plusvalor corresponden a los VI-XV y XVIII. Engels tuvo la intención de publicar estos manuscritos como cuarto volumen de *El capital*, tal como lo manifiesta en la carta a Stephan Bauer del 10 de abril de 1895, pero moriría cuatro meses después sin alcanzar su cometido. Las *Teorías del plusvalor* fueron editadas por primera vez por Kautsky en tres volúmenes que aparecieron entre 1905 y 1910⁹.

En su introducción al primer volumen, Kautsky explicaba por qué declinó finalmente publicar estos manuscritos como el IV tomo de *El capital*, pues en verdad no se trataba de una continuación de esa obra, sino del borrador de una obra previa –*Contribución a la crítica de la economía política*–, de la cual Marx había publicado un primer volumen en 1859, pero cuyo plan luego abandonó para entregarse a redactar, finalmente, los que serían los tres volúmenes de *El capital*. Advertía además que había reordenado cronológica y temáticamente los manuscritos, había recuperado aquellos que consideró más relevantes y descartado los que juzgó menos significativos. Sobre esta edición se realizaron las primeras traducciones al ruso (1906-1907), al francés (1924-1925), al inglés (1952) y, como veremos luego, al español (1945).

Pero en 1950 una edición soviética afirmaba haber restaurado el auténtico proyecto de edición engelsiana y cuestionaba severamente la versión preparada por Kautsky. Seis años después aparecía en Berlín la nueva edición alemana de los manuscritos de Marx sobre la teoría del plusvalor, refrendada por el Instituto de Marxismo-Leninismo del Comité Central del Partido Socialista Unificado de Alemania (abreviado con la sigla SED)¹⁰.

Para estos editores, Kautsky era la encarnación misma del nuevo revisionismo, por lo cual, «al editar la obra de Marx, partía del punto de vista absolutamente falso de que el manuscrito de las *Teorías sobre la plusvalía* no respondía a un plan armónico, sino que era una especie de ‘caos’, y no tuvo empuje en someterla a una arbitraria ‘reelaboración’, en el transcurso de la cual, y en repetidas ocasiones, procede a revisar algunas de las tesis más importantes del marxismo revolucionario»¹¹.

La querrela acaso se hubiera acallado con una edición crítica que repusiera las modificaciones introducidas en sucesivas ediciones por Marx y por Engels, pero para llevarla a cabo hubo de pasar un siglo desde la muerte del autor de *El capital*. En efecto, la edición

9. K. Marx: *Theorien über den Mehrwert*, ed. de Karl Kautsky, J.H.W. Dietz, Stuttgart, 1905-1910.

10. K. Marx: *Theorien über den Mehrwert*, ed. Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Dietz, Berlín, 1956, 3 vols.

11. *Ibíd.*, p. 15.

inicial de la *Marx-Engels Gesamtausgabe* (MEGA), impulsada por David Borisovič Riazánov (1870-1938) y continuada por Vladímír Adoratsky, alcanzó a publicar entre Fráncfort y Berlín solo siete de los 42 volúmenes anunciados, más un volumen conmemorativo de Engels y cuatro de correspondencia (1927-1936), pero no llegó a realizar una edición crítica de *El capital*. La edición MEGA fue interrumpida en 1936 por orden de Stalin, quien en 1931 ya había condenado al marxólogo Riazánov al ostracismo en Zaratov y finalmente lo hizo fusilar en 1938.

La edición MEGA fue retomada en 1972 por el Instituto de Marxismo-Leninismo del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y del Comité Central del PSU de Alemania con un plan de 100 volúmenes, pero la llamada «Neue MEGA» solo alcanzó a publicar algunos tomos antes del derrumbe de los regímenes comunistas en la Unión Soviética y Europa del Este. Solo con la edición MEGA II, relanzada en 1990 por iniciativa de la Internationalen Marx-Engels-Stiftung (IMES), con sede en Ámsterdam, con un plan de 114 tomos, se ha llevado a cabo, finalmente, la edición crítica de *El capital*: reproduce las diversas ediciones en alemán (y en francés e inglés, para el primer volumen) y muestra todas las modificaciones introducidas al texto, además de contar con un muy extenso aparato de notas al pie y referencias cruzadas¹².

■ Primeras traducciones

La primera traducción que conoció *El capital* fue, para sorpresa de Marx, la rusa. El proyecto fue concebido por miembros del grupo de la Sociedad de Crédito Mutuo de San Petersburgo. Las páginas iniciales las había encarado el mismísimo Mijaíl Bakunin¹³. El primer volumen apareció a principios de 1872 en San Petersburgo, con una tirada de 3.000 ejemplares¹⁴. La segunda traducción fue la francesa de Joseph Roy, que contó con la supervisión de Marx e incluso con su colaboración para aligerar el texto alemán con vistas a lanzar una edición popular. Fue publicada por el editor libertario Maurice Lachâtre (1814-1900) en forma de fascículos entre agosto de 1872 y mayo de 1875, que luego se reunían en un volumen, con una tirada de 10.000 ejemplares¹⁵.

12. La sección II de las MEGA, «II. Abteilung: 'Das Kapital' und Vorarbeiten» [El capital y trabajos preparatorios], corresponde a un total de 15 tomos, que fueron apareciendo entre 1983 y 2012. Puede consultarse en línea en <<http://mega.bbaw.de/megadigital>>. Sobre el plan de las MEGA, v. P. Ribas: ob. cit. y Marcello Musto (coord.): *Tras las huellas de un fantasma. La actualidad de Karl Marx*, Siglo XXI, Ciudad de México, 2011.

13. Anna Valentinovna Uroeva: *La fortuna del «Capital»*. A cura di Gian Mario Bravo [1967], Editori Riuniti, Roma, 1974.

14. К. Маркс: *Капитал. Критика политической экономии*, N.P. Polyakova, San Petersburgo, 1872.

15. K. Marx: *Le capital. Critique de l'économie politique. Livre premier. Le développement de la production capitaliste*, traducción de M.J. Roy, enteramente revisada por el autor, Maurice Lachâtre et Cie. / Librairie du Progrès, París, 1872-1875.

La versión italiana se publicó por entregas entre 1882 y 1884; la polaca, entre 1884 y 1890; la danesa, en 1885 y la inglesa, en 1887¹⁶. Pero no son estas traducciones las que nos interesan aquí, sino las ediciones alemanas y la edición francesa, pues sobre la base de estas versiones *El capital* hizo su ingreso en el mundo hispanohablante.

El capital llegó al universo de habla hispana a través de la edición francesa de M.J. Roy. Los primeros cinco fascículos los remitió desde Londres en 1873 el propio Marx a su enviado en Buenos Aires, el internacionalista belga Raymond Wilmart. La carta de acuse de recibo de Wilmart constituye la primera referencia que conocemos de la circulación de *El capital* en América Latina¹⁷.

Solo en el año 1887 apareció en lengua española una edición, aunque parcial, del primer tomo. Desde entonces y hasta el presente, registramos 12 traductores de *El capital* al castellano: seis españoles (Pablo Correa y Zafrilla, Juan Manuel Figueroa y colegas, Vicente Romano y Manuel Sacristán, más otros dos exiliados en México: Manuel Pedroso y Wenceslao Roces), cuatro argentinos (Juan B. Justo, Juan E. Hausner, Floreal Mazía y Raúl Sciarreta), un uruguayo (Pedro Scaron) y un chileno (Cristián Fazio). Es imposible separar la difusión española de la latinoamericana. La primera traducción directa del alemán del primer tomo de *El*

capital fue realizada por un argentino (Justo), pero editada en Madrid por un socialista español (García Quejido). Las traducciones españolas de Manuel Pedroso y Wenceslao Roces solo alcanzaron difusión masiva en el mundo de habla hispana con el exilio de los republicanos en México. Y la traducción de Pedro Scaron comenzó a editarse en Buenos Aires en 1975, pero a causa del golpe militar de marzo de 1976 se terminó de publicar en Madrid. Como se podrá apreciar, antes que una historia española o latinoamericana, estamos ante un caso de historia transatlántica.

■ Marx en las pampas

En Argentina, el joven médico Juan Bautista Justo (1865-1928), a diferencia de la mayor parte de los médicos de la elite, demostraría una extraordinaria sensibilidad social, un vivo interés por los asuntos económicos y una fuerte inquietud política que lo llevaría a leer a Rousseau, Tocqueville, Smith, Ricardo, Marx, Renán, Spencer y Hobson¹⁸. En el marco de estas lecturas, Justo asistió a una cita en el

16. M. Rubel: ob. cit. p. 169 y ss; P. Ribas: *La introducción del marxismo en España (1869-1939). Ensayo bibliográfico*, Ediciones de la Torre, Madrid, 1981, p. 40; A. Uroeva: ob. cit.; Gian Mario Bravo: «'Il Capitale' in Italia: 1867-1895» en A. Uroeva: ob. cit.

17. H. Tarcus: *Marx en la Argentina. Sus primeros lectores obreros, intelectuales y científicos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2007, p. 88 y ss.

18. Dardo Cúneo: *Juan B. Justo y las luchas sociales en la Argentina*, Alpe, Buenos Aires, 1956, pp. 77-78.

Café Francés de Buenos Aires, un mítico 2 de agosto de 1893, convocada a través de los diarios locales por los obreros de la Agrupación Socialista de Buenos Aires. De ese encuentro nacería, ocho meses después, el semanario *La Vanguardia*. En sus viajes a Europa, el futuro fundador del Partido Socialista argentino escuchó a Jean Jaurès en el Parlamento francés, en Bruselas visitó la célebre Maison du Peuple y residió en Madrid y Barcelona, donde conoció a Pablo Iglesias y estableció los contactos para la edición castellana de *El capital*. Incluso fue invitado a la velada tras la muerte de Engels en 1895. Pero las vicisitudes de las negociaciones y de su trabajo de traducción de *El capital* permanecen envueltas en una bruma oscura.

Justo fue el primer traductor de *El capital* en América Latina. La traducción, realizada sobre la cuarta edición alemana de *Das Kapital* preparada por Engels, apareció en sucesivos cuadernillos quincenales entre el 6 de septiembre de 1897 y el 19 de diciembre de 1898 en Madrid¹⁹. Y se vendió también en Buenos Aires. Posteriormente, Pedro Scaron pondría en la balanza méritos y límites del trabajo de su antecesor:

La versión de Juan B. Justo no se destaca tal vez por las excelencias del estilo, pero sí por su fidelidad al original (no invalidada por ocasionales desfallecimientos), por la solidez, por la seguridad con que el traductor, hombre de cultura nada super-

ficial, enfrenta problemas para cuya solución los conocimientos idiomáticos son imprescindibles pero no suficientes. En algunos rubros Justo pagó tributo a su condición de pionero (sus traducciones de muchos términos técnicos de Marx, por ejemplo, han caído en total desuso), pero precisamente el mérito principal del traductor argentino estriba en haber desbrozado el camino que otros transitarían después con mayor facilidad.²⁰

Algunos de esos términos claves en la obra de Marx son, por ejemplo, *Mehrarbeit*, que Justo traduce como «sobre trabajo», mientras que Roces lo traducirá como «trabajo excedente» y Scaron, como «plustrabajo»; o *Mehrwert*, que Justo traduce como «supervalía», Pedroso y Roces traducirían como «plusvalía» y Scaron como «plusvalor»²¹. En verdad, Justo sigue aquí el criterio de Antonio Atienza, quien traduce «supervalía» ya en 1887 en el resumen de *El capital* de Gabriel Deville²².

Según una tradición oral que Scaron recogió de un viejo integrante del

19. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política. Tomo 1*, traducido de la cuarta edición alemana por Juan B. Justo, Imprenta de F. Cao y D. De Val, Madrid, 1898. A cargo de J. A. Herrero, Platería de Martínez, núm. 1.

20. P. Scaron: «Advertencia del traductor» en K. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, t. 1, v. 1, Libro Primero: El proceso de producción del capital, Siglo XXI, Buenos Aires, 1975, p. xx.

21. *Ibid.*, p. xviii.

22. C. Marx: *El capital. Resumido y acompañado de un estudio acerca del socialismo científico*, est. de G. Deville, trad. de A. Atienza, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fe, Madrid, 1887.

Verein Vorwärts, Justo habría recurrido a un ejemplar de la cuarta edición alemana de *Das Kapital* que se hallaba en la biblioteca de esta asociación²³. Y de acuerdo con diversas fuentes, habría contado en su labor con la colaboración de Augusto Kühn. La traducción de Justo conoció tres reediciones (1918, 1946 y 1947); la primera y la última fueron llevadas a cabo por casas editoras del socialismo argentino y la de 1946, por una editora comercial que apelaba a la «autoridad» del Instituto Marx-Engels-Lenin de Moscú.

El primer traductor al español de los tres tomos de *El capital* fue Manuel Martínez Aguilar y de Pedroso (1883-1958), un abogado español afiliado al Partido Socialista Obrero Español (PSOE)²⁴. Publicado en los albores de la Segunda República por la casa comercial Aguilar, fue puesto en venta a 60 pesetas (un precio oneroso para el poder adquisitivo de los trabajadores españoles). Esta edición fue severamente criticada por otro abogado español de activa militancia comunista: Wenceslao Roces (1897-1992)²⁵, que a su vez emprendió una nueva traducción para la editorial de cultura marxista Cenit de Madrid. El primer tomo apareció en dos volúmenes en 1934²⁶. Además, en contraste con la edición costosa de Aguilar, la versión de Roces apareció también en 1933 en una edición popular, en fascículos de 32 páginas cada uno, que al completarse la obra (1935) podían ser encuadernados.

El estallido de la Guerra Civil española impidió la continuidad del proyecto de Cenit, pero Roces, una vez instalado en México –su patria de adopción–, lanzaba en los años de la inmediata posguerra su traducción completa de *El capital* en cinco volúmenes, a través del Fondo de Cultura Económica²⁷. Se trataba de una versión mejorada del primer tomo que había traducido para Cenit, al que añadía ahora una traducción del alemán de los tomos II y III. Roces trabajó sobre la ya citada edición de 1932 del Instituto Marx-Engels-Lenin, que a su vez se fundaba en la cuarta alemana de 1890 preparada por Engels. Con 38 reediciones y reimpressiones entre 1945 y 2015, y un estimado de 230.000 juegos lanzados a la venta, se trató de la versión más difundida en España y América Latina durante medio siglo. Pero la querrela entre Roces y Pedroso se iba a prolongar en México, donde también se exilió este último y donde reeditó su traducción de Marx, ahora en una edición popular en cinco tomos²⁸.

23. P. Scaron: «Advertencia del traductor», cit., p. XII, N^o 7.

24. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, trad. de M. Pedroso, Aguilar, Santander, 1931.

25. W. Roces: «Una edición completa del *Capital*» en *Bolchevismo* N^o 3, 30/7/1932, pp. 60-64.

26. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, Cenit, Madrid, 1934, 2 vols.

27. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, FCE, Ciudad de México, 1946-1947.

28. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, Fuente Cultural, Ciudad de México, 1945, 5 vols.

Los comunistas argentinos hicieron diversos intentos fallidos de edición de *El capital* a través de la editorial Cartago. En 1956 lanzaron una versión levemente corregida de la traducción de Roces en cinco volúmenes, pues a los tres tomos de *El capital* se añadía como tomos IV y V la *Historia crítica de la teoría de la plusvalía*, también basada en la edición mexicana de Roces de 1945²⁹. Pero su condición de camarada no impidió que el traductor hispano-mexicano le iniciara acciones legales a la editorial comunista argentina, de modo que Cartago resolvió lanzar en 1973 una nueva edición de *El capital*, vertida ahora del francés por un traductor literario: Floreal Mazía³⁰. Esta nueva edición significó un éxito comercial para Cartago, pero un fracaso político para los comunistas argentinos, pues editoriales de la nueva izquierda como Signos, o Pasado y Presente, nacidas de fracturas del Partido Comunista, venían ofreciendo desde fines de la década de 1960 cuidadas ediciones de Marx, traducidas directamente del alemán.

Si exceptuamos una pintoresca versión española del sello EDAF, realizada también a partir de la edición francesa y destinada sobre todo a decorar la biblioteca junto a otras «obras famosas»³¹, fue en la década de 1970 cuando surgieron las nuevas traducciones que buscaban desafiar la edición establecida exitosamente por Roces desde la posguerra. El epistemólogo argentino Raúl Sciarreta anunció en 1973 una

traducción «althusseriana», pero solo alcanzó a publicar un pequeño volumen que comprendía los capítulos I a IV. Se trataba del equivalente en castellano de la nueva edición de *Le capital* que Garnier-Flammarion había lanzado en 1969 con el célebre prólogo de Louis Althusser: «Advertissement aux lecteurs du L. I du *Capital*»³². En 1976, se publicaba a través del sello independiente madrileño Akal la edición popular en ocho tomos preparada por Vicente Romano García (1935-2014), un comunicador social que había iniciado sus estudios superiores en la Universidad Complutense de Madrid y los había completado en la Universidad de Münster. Sus múltiples intereses en el mundo de la comunicación y la cultura, su conocimiento de la lengua alemana y su formación política en el Partido Comunista Español aseguraban los créditos necesarios. Según su propio testimonio, se había basado en la edición de Dietz de 1962, preparada por los institutos de marxismo-leninismo de Moscú y de Berlín sobre la base de la cuarta edición alemana dispuesta por Engels³³. En forma

29. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, Cartago, Buenos Aires, 1956, 3 vols.; C. Marx: *Historia crítica de la teoría de la plusvalía*, Cartago, Buenos Aires, 1956, 2 vols.

30. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, ed. de F. Mazía y colaboradores, Cartago, Buenos Aires, 1973, 3 vols.

31. C. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, EDAF, Madrid, 1967, 2 vols.

32. C. Marx: *El capital I. Crítica de la economía política*, Corregidor, Buenos Aires, 1973.

33. V. Romano: «Nota preliminar del traductor» en K. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, Akal, Madrid, 1976, pp. 7-8.

simultánea, aparecía en España otra versión castellana de *El capital* debida al filósofo Manuel Sacristán (1925-1985). Esta edición estaba inscrita dentro de un vasto proyecto conocido como Colección OME (Obras de Marx y Engels): tomando como referencia los conocidos tomos de tapas azules de la edición alemana MEW (*Marx-Engels-Werke*), anunciaba la traducción castellana de las principales obras de Marx y Engels en 68 volúmenes. El reflujo que conoció la cultura marxista en España en la década de 1980 en tiempos del «desencanto» y la prematura muerte de su impulsor poco antes de cumplir los 60 años hicieron que de aquel ambicioso proyecto solo llegaran a ver la luz 12 volúmenes, entre ellos las traducciones de los libros I y II de *El capital*³⁴.

Pero quizás el principal acontecimiento en esta historia política de las traducciones y las ediciones se produjo en julio de 1975, cuando apareció en Buenos Aires el primer volumen de *El capital* publicado por Siglo XXI y traducido por el uruguayo Pedro Scaron (1931-2014). En todo caso, se trató de un acontecimiento cuya importancia solo puede equipararse a la primera traducción directa del alemán por Juan B. Justo en 1898. La traducción de Scaron representó el primer esfuerzo por establecer una edición crítica de *El capital*³⁵. En una antológica «Advertencia del traductor», Scaron ponía en cuestión la noción de «texto definitivo», ya fuese el establecido por Engels,

por Kautsky o por el Instituto Marx-Engels-Lenin. Sometía a una crítica demoledora las traducciones previas amparadas en sucesivas fuentes de autoridad; cuestionaba, si se quiere, la «autoridad» del propio Marx al ceder en la edición francesa a una vulgarización empobrecedora del original alemán de *El capital* y reponía el problema de la necesaria elección entre las diversas ediciones «originales». El traductor uruguayo concluía que no existía

*una versión del primer tomo de El capital, sino varias. [...] Optar por una es sacrificar las otras (en la medida en que no coinciden con la elegida). Descartar cualquiera de ellas es desechar una etapa en la evolución dialéctica de El capital –que no brotó de la cabeza de Marx tan cabalmente formado como Atenea de la cabeza de Zeus– y renunciar al conocimiento de textos y variantes de enorme valor.*³⁶

Esta edición de *El capital* en ocho pequeños volúmenes, que se comenzó a editar en Buenos Aires en julio de 1975 (y se terminó de imprimir en Madrid y México entre 1976 y 1981, pues la sede argentina de Siglo XXI fue asaltada por

34. Los tomos I y II se desglosaban entre tres volúmenes: K. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, OME 40, Grijalbo, Barcelona, 1976; K. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, OME 41, Grijalbo, Barcelona, 1976; K. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, OME 42, Grijalbo, Barcelona, 1980.

35. K. Marx: *El capital. Crítica de la economía política*, traducción, advertencia y notas de P. Scaron, Siglo XXI, Buenos Aires-Madrid-México, 1975-1981, 8 vols.

36. *Ibíd.*, p. x.

las fuerzas represivas apenas producido el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976), fue el punto de partida de una colección llamada a alcanzar enorme significación en los años siguientes para la cultura marxista hispanoamericana: la Biblioteca del Pensamiento Socialista, que dirigió José Aricó. Fue Siglo XXI, esta casa de la entonces llamada «nueva izquierda», la que propició el trabajo editorial colectivo de tres figuras que provenían de diversas tradiciones: el anarquismo (Scaron), el socialismo (Miguel Murrin) y el comunismo (José Aricó). Scaron es un caso singular de anarquista marxólogo, una suerte de Maximilien Rubel rioplatense. Los traductores de *El capital* que vinieron después, como Romano y Sacristán, debieron tomarlo como referencia obligada, aunque más no fuera para discutir sus criterios de traductor y editor.

Es sabido que *El capital* es una obra compleja, de lectura ardua para los no iniciados, lo que ha sido admitido incluso por numerosos dirigentes socialistas y comunistas que confesaron no haber logrado pasar de las versiones resumidas. Efectivamente, fueron las versiones abreviadas del alemán Johann Most, el francés Gabriel Deville o el italiano Carlo Cafiero, por citar las más difundidas, las que circularon ampliamente en las dos últimas décadas del siglo XIX y las tres primeras del siglo XX bajo el formato de los llamados «libros baratos».

Con el tiempo, la mayor parte de esos resúmenes ha caído en desuso y no se reimprimen desde hace décadas. Su declive coincide con la desaparición del universo de la folletería popular y de los libros impresos en papel de diario, ofrecidos a centavos a un público lector compuesto por obreros autodidactas ávidos de aprender. Ese mundo de la cultura obrera, muy intenso en América Latina entre fines del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, ha desaparecido. Si bien se han producido últimamente nuevos compendios como el del español Diego Guerrero, la divulgación se viene canalizando sobre todo a través de los medios audiovisuales, comenzando por el cómic y las ediciones ilustradas, pasando por el cine y llegando hasta los videos didácticos, cuya oferta en YouTube es múltiple y creciente.

Además, si la obra de Marx ha perdido a sus viejos lectores obreros, ha conquistado a otros lectores, mejor capacitados para un abordaje sin mediadores ni vulgarizadores. A partir de la década de 1960, *El capital* comenzó a ser abordado en forma directa por amplias franjas de la intelectualidad radical. En la medida en que su estudio exhaustivo estaba excluido de la universidad (con la excepción de Cuba, del Chile de los breves años de la Unidad Popular y de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde el seminario de *El capital* fue reconocido curricularmente en 1974), la forma privilegiada

de abordaje que adoptaron los intelectuales fueron los grupos de lectura extracurriculares, muy difundidos en países como Brasil y Argentina. En las últimas tres décadas, el marxismo ha venido ingresando por derecho propio en las universidades latinoamericanas y se han hecho frecuentes los seminarios curriculares sobre *El capital*. Los estudiosos que acuden a la obra original cuentan hoy con herramientas de apoyo más elaboradas y rigurosas que las del pasado, como la excelente *Guía de El capital de Marx* del británico David Harvey, editada recientemente en España y difundida en América Latina.

Para comienzos del siglo XXI, cuando los centros de lectura canónica han desaparecido y la aureola de la «Biblia del proletariado» se ha difuminado, *El*

capital conquista incluso a más lectores que en el pasado, aunque seguramente otros que los que Marx imaginaba. En abordajes acaso más profanos y menos candorosos, los lectores del presente siguen buscando en sus páginas, todavía un siglo y medio después, las claves para comprender la mundialización del capital y sus crisis. Paradojas de la traducción: mientras las versiones españolas envejecían, reemplazándose unas a otras, el texto original alemán permanecía e incluso se actualizaba con nuevas lecturas. De cualquier modo, con sus oscuros y sus claros, fue gracias a la labor acumulativa de sus traductores, acompañada por el quehacer de reconocidos editores y de ignotos tipógrafos e impresores, como hoy los lectores latinoamericanos podemos acceder a las más cuidadas ediciones de *El capital* en español. ☐

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Mayo-Agosto de 2017

Santiago de Chile

Nº 187

ARTÍCULOS: **Diego Leiva van de Maele**, «Russia is back»: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la «era Putin». **Alberto Olivares**, La seguridad energética en la Unión Europea: ¿un modelo a imitar? **Arturo Santa Cruz**, La hegemonía estadounidense es lo que el presidente hace de ella: política exterior y multilateralismo durante las administraciones Obama. OPINIÓN: **Alberto van Klaveren**, La política del Derecho Internacional en tiempos de crisis. **John Griffiths Spielman**, Fuerzas Armadas: ¿preparadas solo para la guerra o efectivo instrumento para, además, asegurar la paz y seguridad estatal? **María Teresa Aya Smitmans**, El Proceso de Paz en Colombia: dos pasos adelante un paso atrás. ENTREVISTA: **Matthias Erlandsen** entrevista al profesor de Diplomacia Pública y fundador del Magister en Diplomacia Pública de la Annenberg School –University of Southern California–, **Nicholas J. Cull** (PhD).

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <inesint@uchile.cl>. Página web: <www.iei.uchile.cl>.

Summaries ■ Resúmenes en inglés

Gabriel Vommaro: The Center-Right and «Cultural Change» in Argentina [4334]

The triumph of the Cambiemos alliance in the 2015 presidential election in Argentina has given us the opportunity to see a pro-market government in action after winning by a narrow margin. It has the challenge of reorienting public policies in line with its plan to implement a «cultural change» while at the same time managing the demands and resistances of a mobilized society. The change underway also helps us understand the legacies of the previous government cycle. This opens up the question over whether the Propuesta Republicana (PRO), which leads the Cambiemos alliance, can build a competitive center-right space on a national scale. *Keywords: Center-Right, Cultural Change, Mauricio Macri, Propuesta Republicana (PRO), Argentina.*

Philip Kitzberger: Populism or Narcissism? Donald Trump vs. the Media [4335]

Donald Trump's confrontation with the media is rooted in his personal

history and appears to have reached a peak during his rise to the Presidency. In this way it is different to the media confrontation and state reforms of the Leftist populist governments in Latin America. The antagonistic encounter with media outlets, deployed as a populist government strategy, is not a consequence of Trump's nature, but an option that he has on the table and that is loaded with risks and implications. *Keywords: Conservatism, Left, Media, Populism, Donald Trump, Latin America, United States.*

Dietmar Dirmoser: China's Great March West: The New Silk Road Mega-Project [4336]

China's Belt and Road Initiative – with a name that harks back to the old Silk Road – could bring significant geo-political and economic changes. Laid out in ambiguous terms so as to reduce sensitivities, the Chinese mega-project involves the development of a series of economic corridors with massive infrastructure investments. In this manner, Beijing is venturing a new focus for foreign policy, seeking to recover the «Chinese Dream»

of once again becoming a glorious country and overcoming «national shame». *Keywords: Belt and Road Initiative, Infrastructure, Silk Road, China.*

Guillaume Boccara: Europe's Wish: Beyond Nationalism and Neoliberalism [4337]

Instead of seeking an imaginary European cultural identity that lacks historical grounding, it is better to begin with a political understanding of this socio-territorial union in development and look for problems where they really exist: in the democratic shortfalls of a European Union that is too influenced by markets and little inclined to represent its citizens. Some recent declarations are moving in that direction, though the European project faces two major obstacles: a fading identity and austerity policies. *Keywords: Decline, Democracy, Democratic Socialism, Euro, European Union.*

Timothy Garton Ash: Is Europe Disintegrating? [4338]

A decade and a half ago, the horizon for Europe was undoubtedly viewed with more optimism than today. «Brexit» was a like a bucket of cold water for those seeking a more integrated and cooperative continent. But even before «Brexit» there were problems emerging in the eurozone, in part due to its inadequate design. What was originally seen as a way for the European peripheries to converge with the center never occurred.

Instead, euroscepticism grew in the center and a wave of populism spread over several countries. *Keywords: Democracy, Integration, Liberalism, Neoliberalism, Populism, Europe.*

Ignacio Sánchez-Cuenca: The European Union as a Technocratic Realm [4339]

The economic crisis (2008-2014) was felt particularly hard in the eurozone. The tensions between debtor and creditor countries fully-exposed the crude technocratic form of governance in the monetary union, where the final decision is left in the hands of unrepresentative bodies: the European Central Bank and the European Commission. For this reason, it is important to analyze the conflict between technocracy and democracy to understand the current situation in Europe and consider possible reforms. *Keywords: Accountability, Democracy, Self-Governance, Technocracy, European Union.*

Andrés Reggiani: The Persistence and Iterations of the French Far Right [4340]

The second place for the National Front in recent presidential elections in France constitutes the highest point in the long history of the country's far right. Jean-Marie Le Pen's ability to construct an electoral force out of a handful of fringe groups, and his daughter's strategic cleansing of the party's image, have

relocated at the center of French politics a tradition discredited for its authoritarian, racist, and anti-European positions. *Keywords: Far Right, Populism, Racism, National Front, France.*

Uwe Optenhögel: The European Union as a Global Actor: Policies of Defense, Peace, and Soft Power [4341]

The need to develop common policies in security and defense has generated a consensus among European Union citizens. The words of Javier Solana in 2003 – «Never before has Europe been so rich, safe, and free» – today sound like a fairy tale. Europe has lost influence as a geo-political actor. The perception of a greater local, regional, and global threat has created the necessary platform for a broad and public debate over Europe's identity in terms of its defense and security policies, based on a balance between soft and hard power. *Keywords: Defense, Geopolitics, Peace, Soft Power, European Union.*

Anna Maria Kellner: Defense Has Become Important Again: Security and Defense Policies in a Europe between Putin, Brexit, and Trump [4342]

The idea that defense is important has surprisingly taken hold again in Europe. The continual crises in neighboring regions have consolidated the idea that peace and freedom are not default states but, if there is no alternative, must be actively defended, including militarily. Since 2014 there

has been a shift in the trend of defense spending, with armed forces being expanded and modernized. Despite the difficulties it faces, Europe is enjoying some success in achieving greater strategic autonomy. *Keywords: Defense, Threats, North Atlantic Treaty Organization (NATO), European Union.*

Michael Bröning: Is There No Alternative? Lessons From the Fall of Right-Wing Populism in Germany [4343]

Until recently, right-wing populism was represented by Alternative für Deutschland (AfD), which won enough votes to enter regional parliaments and moved from euroscepticism to an anti-immigration platform of a xenophobic nature. However, the party appears to be losing support. This is partly due to the hardened stance on immigration taken by chancellor Angela Merkel and also to the popularity of Social Democrat candidate Martin Schulz, who has seen his support fall from its peak but has still reconnected the party in some way with those «at the bottom». Even with this, migration remains on the agenda, and the threat of the far Right has not disappeared. *Keywords: Right-Wing, Migration, Populism, Alternative für Deutschland (AfD), Germany.*

Susanne Gratius: Europe-Latin America: Shared Regional and Global Challenges [4344]

Given the possible international retreat of the United States, Latin

America and Europe will have to take on more responsibilities in the fight for a global governance. Issues such as climate change or drugs policies are part of a new shared agenda that should replace the outdated logic of inter-regionalism based on a form of integration that is losing ground in both Latin America and Europe. Development, populism, and insecurity dominate the internal agendas of both regions, which share similar problems and should be asking what they can do together rather than what the European Union can do for Latin America. *Keywords: Climate Change, Cooperation for Development, Drug Trafficking, Inter-regionalism, Populism, Europe, Latin America.*

Ariel González Levaggi / Emiliano Limia: The «Outsider»: Turkey and the European Utopia [4345]

When in 2004 the European Council approved the start of European Union accession negotiations for Turkey, there were great expectations over the incorporation of a Muslim-majority country into the West's principal structure of political and economic integration. More than a decade later, hopes for accession have faded due to the European perception of Turkey as

a non-European country and Turkey's own reluctance amid changes in its political trajectory against the backdrop of Recep Tayyip Erdoğan's regime and the civil war in Syria. *Keywords: Human Rights, Refugees, Recep Tayyip Erdoğan, European Union, Turkey.*

Horacio Tarcus: 150 Years Since Capital: The Unforeseen Politics of the First Spanish Translations [4346]

Of all the books with which 19th-century social reformers sought to liberate the working class, only *Capital* was consecrated, even sacralized, as a «proletariat Bible». It is a complex book, more known (and revered) than actually read. Reading *Capital*, translating it, and editing it involved diverse strategies. The history of its Spanish-language editions is a true trans-Atlantic saga including revolutions, wars, dictatorships, and exile. And, no less importantly, disputes over certain concepts that were never only «technical» but reflected conflicting ideas over how to understand political struggle and human emancipation. *Keywords: Capital, Translation, Juan B. Justo, Karl Marx, Pedro Scaron.*

Especial
em português 2017



NUEVA SOCIEDAD

Desafios e perspectivas da democracia

CONJUNTURA

Thomas Palley

TRIBUNA REGIONAL E GLOBAL

Jocelio H. Drummond /

Gabriel Casnati

Hubert René Schillinger

TEMA CENTRAL

José Fernández Vega

Yves Sintomer

Aníbal Pérez-Liñán

Carlos de la Torre

Henrique Carlos Parra Filho /

Ricardo Augusto Poppi Martins

Verónica Schild

Rubén Lo Vuolo

Wolfgang Merkel

Ya-Han Chuang

Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería De la Mancha, Av. Corrientes 1888, Tel.: 4372.0189.

Bolivia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@accelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

Colombia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibríMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japón: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Perú: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:

<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:

<distribucion@nuso.org>

PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
Incluye flete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 700	\$ 1.400

> Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. **Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de **Fundación Foro Nueva Sociedad** a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <distribucion@nuso.org>.

¿QUÉ LEE (Y ESCRIBE) LA IZQUIERDA?

COYUNTURA

Ernesto Semán. Trumpismo: una minoría de masas

Luciana Boiteux. Brasil: las cárceles de la droga y de la miseria

TRIBUNA GLOBAL

Mariana Lorenz. La policía como objeto de estudio. Entrevista con Didier Fassin

TEMA CENTRAL

Martín Bergel. De utopías globales, ruidos y recomposiciones. Una conversación sobre prácticas de lectura y movimientos sociales

Maristella Svampa. Cuatro claves para leer América Latina

Verónica Gago. Intelectuales, experiencia e investigación militante. Avatares de un vínculo tenso

Tomás Straka. Leer el chavismo. Continuidades y rupturas con la historia venezolana

Roberto Lampa. El sinuoso regreso de la economía heterodoxa

Massimo Modonesi. Lecturas de las izquierdas mexicanas

Eduardo Gudynas. Los ambientalismos frente a los extractivismos

Fernando Molina. Focos de lectura de la izquierda boliviana

Bruno Bimbi. A tu revolución le falta fresa

ENSAYO

Enzo Traverso. Memoria del futuro. Sobre la melancolía de izquierda

SUMMARIES

FAKEPOLÍTICA

Democracia y digitalización

COYUNTURA

Manuela Celi Moscoso. Lenin Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País?

Edgardo Lander / Santiago Arconada Rodríguez. Venezuela: un barril de pólvora

TRIBUNA GLOBAL

Thomas Stauber. Terapia de *shock* color azafrán. El nacionalismo hindú divide a la sociedad india

TEMA CENTRAL

Sascha Lobo. Cómo influyen las redes sociales en las elecciones

Esteban Magnani. *Big data* y política. El poder de los algoritmos

Mareike Transfeld / Isabelle Werenfels. ¿Tecnología para la liberación o instrumento de propaganda?

Katharina Gerl. Política 2.0. Internet y el trabajo de los partidos

Nuria Fernández-García. *Fake news*: una oportunidad para la alfabetización mediática

Verónica Engler. Antifeminismo *online*

Mario Riorda. Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina

Silvio Waisbord / Adriana Amado. La comunicación pública: mutaciones e interrogantes

Agathe Duparc. Cómo Rusia reclutó y formó a «batallones» de *hackers*

María Fernanda González. La «posverdad» en el plebiscito por la paz en Colombia

Pablo Ortellado. Los brasileños leen Facebook. Izquierdas y cultura política digital

Lucas Domínguez Rubio. La trampa del «Nada que ocultar». Democracia, capitalismo y privacidad.

ENSAYO

Pierre Rosanvallon. La democracia del siglo XXI.

SUMMARIES



www.nuso.org

Julio-Agosto 2017

COYUNTURA

Gabriel Vommaro La centroderecha y el «cambio cultural» argentino

Philip Kitzberger ¿Populismo o narcisismo? Donald Trump versus el periodismo

TRIBUNA GLOBAL

Dietmar Dirmoser La Gran Marcha china hacia el oeste: la nueva Ruta de la Seda

TEMA CENTRAL

Guillaume Boccara El deseo de Europa. Más allá del nacionalismo y del neoliberalismo

Timothy Garton Ash ¿Europa se desintegra?

Ignacio Sánchez-Cuenca La Unión Europea como dominio tecnocrático

Andrés Reggiani Persistencia y mutaciones de la extrema derecha francesa

Uwe Optenhögel La Unión Europea como actor global. Políticas de defensa, paz y *soft power*

Anna Maria Kellner Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el «Brexit» y Trump

Michael Bröning ¿No hay alternativa? Lecciones de la caída del populismo de derecha alemán

Susanne Gratius Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos

Ariel González Levaggi / Emiliano Limia El *outsider*: Turquía y la utopía europeísta

ENSAYO

Horacio Tarcus *El capital*: peripecias políticas de las primeras traducciones al español

